

VOLUME 2

Une relation à redéfinir

Rapport de la Commission royale sur les Peuples autochtones



1 Introduction



2 Les traités



3 La fonction gouvernementale



4 Les terres et les ressources



5 Les terres et les ressources



6 Conclusion

PREMIÈRE PARTIE

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 volume 4.

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

DANS LE VOLUME 1 de notre rapport, nous avons donné un aperçu historique de la relation qui s'est établie au cours des quatre derniers siècles entre autochtones et non-autochtones au Canada. Nous avons vu que cette relation était fondée sur de faux postulats: le Canada était à toutes fins utiles une terre inoccupée lorsque les Européens y sont arrivés; ses habitants étaient des sauvages incultes et ignares, aux coutumes étranges et aux pratiques impies; avec le temps, par l'éducation et l'exemple, ils apprendraient à apprécier la sagesse supérieure des étrangers et adopteraient leurs mœurs; sinon, ils resteraient en marge du progrès et ne laisseraient de traces que dans les annales anthropologiques.

Mais les choses ne se sont pas passées ainsi. On ne peut pas fonder un pays sur un mensonge patent. Nous savons maintenant — si les premiers colons ne le savaient pas alors — que ce pays n'était pas une terre inoccupée à l'époque du contact et que les nouveaux arrivants ne l'ont pas «découvert» dans tous les sens du terme. Nous savons également que les habitants de ce pays avaient des régimes de droit et de gouvernement, des coutumes, des langues et une culture qui leur étaient propres; qu'ils n'étaient pas incultes et ignorants, mais simplement que le Créateur les

avait coulés dans un moule différent, inconnu et incompris des nouveaux arrivants; qu'ils avaient une vision différente du monde et de la place qu'ils y occupaient et, enfin, que leur vie était régie par des normes et des valeurs différentes.

De nos jours, bien des Canadiens non autochtones ont pris conscience de cette réalité et souhaiteraient repartir à zéro. S'ils ne s'étonnent pas que les premiers colons aient éprouvé de la difficulté à comprendre les peuples autochtones — l'incompréhension était d'ailleurs réciproque — ils ont le plus grand mal à justifier la triste expérience du colonialisme qui a suivi. Il est temps, nous ont-ils dit dans leurs mémoires et de vive voix, de rebâtir la relation entre autochtones et non-autochtones sur la base, plus solide, de la reconnaissance et du respect mutuels et de préparer ensemble un meilleur avenir pour les générations futures.

Ce thème a été repris par de nombreux autochtones qui se sont présentés à nos audiences. Il est vrai que beaucoup d'entre eux restent amers et marqués par un passé douloureux. Le souvenir des réinstallations, des pensionnats, de la discrimination et du racisme les hante, les décourage et les amène à se demander si les choses en viendront à changer un jour. Mais les commissaires ont acquis la conviction que la flamme n'est pas éteinte, que la volonté demeure chez les autochtones d'occuper leur juste place dans une société canadienne renouvelée où la diversité ne sera pas seulement acceptée, mais valorisée et favorisée, et où les peuples autochtones ne feront pas que figurer au nombre des nations fondatrices, mais seront reconnus comme les premiers peuples du Canada.

La plupart des autochtones réussissent à s'élever au-dessus de leur situation actuelle, profondément convaincus que leur destin est de rester ici, sur la terre que le Créateur a confiée à leur garde et à leur protection. Les commissaires sont persuadés que le miracle de la survie des peuples autochtones à travers des siècles d'adversité et de souffrance s'explique par leur profonde spiritualité. L'espoir des autochtones est de voir un jour se lever une aube nouvelle pour leurs enfants et ils souhaitent, avec ardeur et impatience, commencer à poser les premières pierres de la nouvelle relation.

Dans le présent volume, la Commission examine les sujets qui, à ses yeux, constituent les quatre piliers de la nouvelle relation:

- les traités;
- la fonction gouvernementale;
- les terres et les ressources;
- le développement économique.

1. Les traités

Pour bien des gens, le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale constitue le pivot de toute nouvelle relation entre les autochtones et les non-autochtones. Pourquoi alors la Commission place-t-elle les traités en tête de liste? L'explication est simple. Le traité était le mécanisme par lequel, à l'époque du contact, les couronnes française et britannique s'engageaient à entretenir avec les nations autochtones — qui étaient alors les seuls occupants du territoire — une relation de coexistence pacifique et de non-ingérence. Les traités ont été signés de nation à nation; c'est dire qu'avant la Confédération, les couronnes française et britannique, en concluant des traités avec les nations autochtones, reconnaissaient en elles des entités autonomes ayant leurs propres régimes de droit et de gouvernement et acceptaient de les respecter en tant que nations. Pendant des siècles, le traité a été l'instrument traditionnel servant à définir les relations intergouvernementales entre les peuples autochtones et les non-autochtones qui vivaient côte à côte sur le même territoire. Il reste aujourd'hui encore le mécanisme de choix pour la plupart des autochtones.

C'est ainsi que, dans notre analyse des traités au chapitre 2 du présent volume, nous abordons le sujet sous deux angles. Nous examinons les traités existants afin de déterminer si ce mécanisme a effectivement permis de créer et de maintenir, au fil des ans, une relation harmonieuse et mutuellement satisfaisante pour les parties. Mais nous nous penchons également sur le concept même du traité, afin de voir s'il constitue le meilleur moyen pour concrétiser de nouvelles ententes comportant le règlement des revendications territoriales et l'établissement de structures d'autonomie gouvernementale. De toute évidence, ces deux buts sont liés. Si les peuples autochtones ne voyaient aucun avantage au mécanisme des

traités, ils n'auraient aucun désir d'y asseoir leur relation future avec les gouvernements non autochtones.

Il ressortira du chapitre 2 que les traités ont présenté certains inconvénients, attribuables pour la plupart à des questions d'interprétation. Selon les gouvernements, les textes traduisent intégralement l'accord intervenu entre les parties; pour les autochtones, ce sont les accords verbaux, qu'ils soient ou non reflétés dans le texte, qui incarnent le véritable consensus entre les parties. Les tribunaux ont privilégié la position autochtone et ont établi, dans une succession d'importantes décisions, les principes fondamentaux devant régir l'interprétation des traités historiques. Si ces principes devaient s'appliquer également aux nouveaux traités, compte tenu du contexte des négociations, les autochtones auraient raison d'opter pour le recours au processus d'établissement des traités.

Il est cependant incontestable que, si les gouvernements ont tenu compte des traités existants, c'est davantage pour les enfreindre que pour les respecter, et cela pourrait bien inciter les autochtones à prendre du recul et à remettre en question l'à-propos de cette solution. Néanmoins, un certain nombre de modifications apportées récemment à la Constitution canadienne présentent quelques garanties, notamment les articles 25 et 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, qui reconnaissent et confirment les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones et les protègent contre tout empiétement. Ainsi, les droits conférés aux parties autochtones par des traités, nouveaux ou renouvelés, signés depuis 1982, bénéficieraient de cette protection constitutionnelle.

De plus, les tribunaux ont énoncé, ces dernières années, de nouveaux principes que les parties autochtones signataires des traités peuvent invoquer; ce sont notamment les obligations de fiduciaire des gouvernements fédéral et provinciaux à l'endroit des peuples autochtones et le fait que les tribunaux verraient dans toute violation des promesses faites par traité une remise en question de l'honneur et de l'intégrité de la Couronne. C'est pourquoi les autochtones estiment généralement que le mécanisme des traités comporte plus d'avantages que d'inconvénients. Ils nous ont d'ailleurs fait savoir qu'à l'avenir ils favoriseront cette méthode pour tout règlement négocié.

De fait, ce que l'on envisage dans certains cas, c'est le renouvellement des anciens traités afin d'en actualiser le contenu. Le but n'est pas d'en modifier l'esprit ou l'objectif, mais plutôt de leur donner une interprétation raisonnable à la lumière des réalités modernes. Dans d'autres cas, il faudra conclure de nouveaux traités pour bien refléter la nouvelle relation entre les gouvernements et les autochtones qui s'est établie à la suite du règlement de revendications territoriales récentes et des accords négociés en vue de l'autonomie gouvernementale, ces deux questions étant, aux yeux de bien des autochtones, inextricablement liées. Dans un cas comme dans l'autre, il faudra chercher à négocier les fondements d'une relation nouvelle entre autochtones et non-autochtones, en s'inspirant des principes énoncés au volume 1 de notre rapport, à savoir la reconnaissance mutuelle et le respect mutuel, le partage et la responsabilité mutuelle.

2. La fonction gouvernementale

Pendant environ quatre siècles, les peuples autochtones du Canada ont été assujettis à des puissances étrangères: d'abord française, puis britannique, enfin canadienne. Or, pour les autochtones, aucun de ces gouvernements n'avait d'autorité légitime sur eux. Qu'est-ce qui motive ce sentiment? Ils signalent qu'en vertu du droit international, tel qu'il est énoncé dans un ensemble de conventions et de pactes dont le Canada est signataire, tous les peuples ont droit à l'autodétermination, ce qui comporte notamment le droit de choisir leur propre forme de gouvernement. Aucun gouvernement ne peut être imposé à un peuple sans son consentement, car cela équivaudrait à lui nier son droit à l'autodétermination.

Les peuples autochtones du Canada affirment qu'ils n'ont jamais consenti à être gouvernés par les Français ou les Britanniques, ni par le gouvernement du Canada. De fait, ils n'ont jamais été consultés ni invités à donner leur avis sur la question. En outre, ils affirment qu'aucune puissance européenne ne peut valablement justifier l'autorité exercée sur eux. Le Canada n'était pas une terre inhabitée lorsque les Européens sont arrivés, pas plus que ceux-ci ne l'ont «découvert». Depuis des millénaires, il était la patrie des premiers peuples canadiens.

Les nouveaux arrivants ne pouvaient pas non plus prétendre au territoire pour l'avoir conquis, puisqu'il n'y a pas eu conquête. Au début de la période de contact, la relation se caractérisait par la coexistence pacifique

et la non-ingérence. C'est principalement après la Confédération que le Canada a commencé à s'approprier de vastes étendues de terre au profit de colons sans cesse plus nombreux et qu'ont commencé la colonisation et la domination de la population autochtone. Personne n'a demandé aux autochtones s'ils souhaitaient devenir sujets britanniques ou, plus tard, citoyens canadiens. On les a rassemblés tout simplement sur de petits lopins de terre — les réserves — afin de laisser le champ libre à l'expansion et, au moment de la Confédération, on les a placés sous la responsabilité exclusive du Parlement du Canada. Apparemment, personne n'a jugé étrange, ni même peut-être incorrect, que l'on mette tout un peuple sous la coupe d'un organe du nouveau gouvernement fédéral. Telle est la perception du passé qu'ont les peuples autochtones. Au volume 1 de notre rapport, nous avons mis en évidence certains des traits les plus sombres de la colonisation qui a suivi.

Il ne faut donc pas s'étonner que les peuples autochtones demandent une transformation profonde de leurs rapports avec les gouvernements fédéral et provinciaux pour que soit reconnu leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale en tant que peuples distincts et premiers peuples du Canada. Le moment semble opportun. En effet, les relations entre les autorités et les autochtones commencent à se fissurer un peu partout au pays et l'on ne peut manquer de constater que le statu quo est devenu intenable.

Selon la Commission, il est évident que, pour que les peuples autochtones exercent leur autonomie gouvernementale au sein du régime fédéral canadien, les gouvernements fédéral et provinciaux devront se montrer accommodants. En effet, les pouvoirs gouvernementaux devront être partagés non plus entre deux, mais entre trois ordres de gouvernement. Il s'agit là d'un changement majeur, qui nécessitera de toutes parts bonne volonté, souplesse, coopération, imagination et courage.

Les peuples autochtones du Canada ne constituent pas un groupe homogène; il est donc peu probable qu'un seul modèle d'autonomie gouvernementale convienne à la fois aux Premières nations, aux Inuit et aux Métis. Cependant, les principes de base devront être arrêtés par voie de négociation et la souplesse devrait caractériser leur mise en application.

Dans le chapitre 3, la Commission examine divers modèles de fonction

gouvernementale, dont certains tiennent compte du nombre croissant d'autochtones en milieu urbain. Nous espérons que la présentation que nous faisons de ces modèles contribuera à stimuler une discussion sérieuse sur ce sujet des plus difficiles.

3. Les terres et les ressources

Le chapitre 4, dans la deuxième partie du présent volume, est consacré aux terres et aux ressources, sujet qui compte sans doute parmi les plus épineux dans le dialogue actuel, mais qu'il faut néanmoins aborder de front. Comme l'ont fait remarquer maintes fois les participants à nos audiences publiques, l'autonomie gouvernementale qui ne s'accompagnerait pas d'une véritable capacité d'autonomie économique serait vouée à l'échec. Comme cela est vrai! Les gouvernements ont besoin d'argent pour s'acquitter de leurs responsabilités, mais les nations autochtones ne disposent que de moyens limités. Leurs terres et leurs ressources, qui leur ont été enlevées par la société colonisatrice, ont servi à assurer le niveau de vie élevé qu'ont connu les autres Canadiens au cours des années. Les autochtones n'ont reçu qu'une modeste part des revenus que le Canada a tirés de l'exploitation des ressources et ce, principalement sous forme de paiements de transfert, comme les prestations d'aide sociale. Or jamais, ni autrefois ni aujourd'hui, ils n'ont souhaité pareille situation. Ils ne demandent au contraire qu'à s'affranchir de ces fardeaux destructeurs que sont l'aide sociale et la dépendance. Mais, pour cela, il faut que leur soit rendue une part de ce qui leur a été enlevé. Ils ont besoin de terres et de ressources. Comment pourront-ils les obtenir dans un pays où presque chaque acre a son propriétaire? La plupart des Canadiens non autochtones ignorent probablement que même les terres qui avaient été mises de côté pour constituer les réserves indiennes n'ont pas été à l'abri d'empiétements au cours des années, si bien qu'elles ne couvrent plus que le tiers de leur superficie originale. Quant aux Métis, à quelques rares exceptions près, ils ne disposent d'aucune assise territoriale.

Pour acquérir des terres et des ressources, les peuples autochtones peuvent, entre autres choses, faire valoir des revendications territoriales. Mais, dans la plupart des cas, cette approche s'est avérée peu efficace en raison du manque de bonne volonté — sinon de bonne foi — de la part des gouvernements. Certaines revendications traînent depuis des années, et il

est clair que les processus en place ne sont pas efficaces. La Commission les a étudiés et formule des recommandations qui en assureraient l'efficacité. La création d'un tribunal indépendant chargé de contrôler le processus de règlement des revendications territoriales, particulières ou globales, serait un pas dans la bonne voie.

Un tel tribunal s'assurerait notamment que les revendications sont étudiées dans des délais raisonnables, que les parties négocient de bonne foi, et que les ressources en litige ne sont pas exploitées avant le règlement de la revendication. Ainsi, il s'agirait d'empêcher l'abus du processus, de réduire les retards au minimum et d'assurer le respect des principes de la justice et de l'équité fondamentales. La Commission est convaincue qu'en l'absence d'un tel organe de contrôle les négociations relatives aux revendications territoriales continueront de s'éterniser, au détriment d'une seule des parties, soit les autochtones qui font valoir une revendication.

Ce ne sont pas tous les peuples autochtones qui ont des revendications territoriales et, même pour ceux qui en ont, le règlement risque de ne pas suffire, et de loin, à assurer l'autonomie gouvernementale. La Commission a donc abordé la question des terres dans une perspective beaucoup plus large. Pourquoi les peuples autochtones veulent-ils des terres? À quoi leur serviront-elles? Ils ont besoin de terres et de ressources pour exercer l'autonomie gouvernementale, mais non seulement à cette fin. Ils ont besoin d'une assise territoriale pour leur population. Dans le chapitre 3, nous proposons que l'autonomie gouvernementale soit dévolue à la nation autochtone plutôt qu'aux collectivités locales. Chaque nation gouvernerait ses propres ressortissants et aurait un territoire suffisant pour les y accueillir. Même si tous les membres d'une nation ne souhaiteront pas nécessairement vivre sur son territoire — où, en régime d'autonomie gouvernementale, primeront les lois, les coutumes, la langue, l'identité et la culture autochtones —, ils seront néanmoins nombreux à le vouloir. On constate déjà que les autochtones commencent peu à peu à récupérer leur identité et leur culture, et il faut s'attendre à ce que l'autonomie gouvernementale accentue ce mouvement. Les nations autochtones auront besoin de territoires de taille à peu près proportionnelle à leurs populations (qui, si les tendances démographiques se maintiennent, devraient continuer de croître) où les autochtones seraient majoritaires et où ils pourraient conserver et promouvoir la langue, l'identité et la culture qui sont les leurs et vivre selon leur mode de vie. Dans le chapitre 4, nous

examinons certains critères qui permettraient de déterminer de manière réaliste l'étendue du territoire et des ressources nécessaires pour soutenir l'autonomie gouvernementale autochtone dans ses deux dimensions: patrie culturelle et assise économique viable.

La Commission reconnaît, bien sûr, que les terres et les ressources ne procureront pas à elles seules l'autosuffisance aux gouvernements autochtones. C'est pour cette raison que nous nous sommes penchés sur les possibilités de développement économique.

4. Le développement économique

Au chapitre 5, nous examinons le problème extrêmement difficile de la création, dans les nations et les collectivités autochtones, d'une assise économique viable, propre à soutenir l'autonomie gouvernementale. Il est certain qu'une part des ressources provenant d'une assise territoriale appropriée serait utile et elle devrait d'ailleurs faire partie intégrante de tout processus de renouvellement des traités comme de tout règlement de revendication territoriale globale. Mais cela ne suffit pas.

Dans le cadre de nos audiences publiques, nous avons visité un nombre représentatif de collectivités inuit, métisses et des Premières nations et nous avons pu y voir de nos propres yeux l'indicible pauvreté dans laquelle vivent bien des familles autochtones. Comment cela est-il possible dans un pays aussi prospère que le Canada? Nous avons constaté également les effets psychologiques qu'entraînent les années d'écrasante pauvreté: sentiment d'impuissance, désespoir, accablement, manque d'estime de soi. Comme nous l'a dit un chasseur-trappeur qui a vu détruire l'habitat faunique à des fins de développement : «Comment puis-je garder la tête haute si je n'arrive même pas à nourrir ma famille?» Quelle réponse peut-on lui faire? Comment répondra le Canada?

Il est évident qu'il faut renforcer les économies traditionnelles des peuples autochtones. La campagne antifourrure menée par les groupes de défense des droits des animaux a causé d'immenses souffrances à des milliers de familles autochtones. Les économies traditionnelles sont également menacées par l'exploitation des ressources (destruction d'habitats, pollution au mercure, précipitations acides) ainsi que par l'épuisement des ressources (surpêche et coupe à blanc). La Commission estime que des

ententes de compétence et de gestion communes, donnant aux gouvernements et aux autochtones une responsabilité partagée en matière de développement des ressources, permettraient de réduire les dommages environnementaux et, partant, les torts causés aux économies traditionnelles des peuples autochtones.

Bien sûr, on ne peut créer du jour au lendemain des collectivités florissantes et économiquement viables. Les autochtones eux-mêmes se rendent compte qu'il est essentiel de remettre au premier plan l'éducation et la formation. L'inertie qui envahit de nombreuses collectivités a une incidence particulièrement profonde sur les jeunes, qui abandonnent l'école à un taux alarmant, renonçant ainsi à toute perspective d'avenir prometteur. Ce sont pourtant eux qui doivent se préparer à réaliser l'autonomie gouvernementale, à devenir les dirigeants politiques, les entrepreneurs, les fondateurs d'institutions, les décideurs, les scientifiques, les techniciens et les enseignants de demain. Mais on devra pour cela investir massivement dans l'éducation et dans des initiatives novatrices et généralisées permettant aux gens d'acquérir une expérience de travail. La Commission estime qu'un tel programme s'inscrit clairement dans le fil de cette responsabilité mutuelle et partagée dont il a été question dans le volume 1 et qu'il constitue une dimension essentielle de la nouvelle relation entre autochtones et non-autochtones.

Le respect par le gouvernement fédéral des promesses faites dans les traités serait déjà un grand pas dans la bonne voie. Ses manquements à cet égard sont une honte nationale. Il serait également bon que tous les gouvernements se conforment aux dispositions touchant l'égalité contenues dans la Charte canadienne des droits et libertés. Pendant toute la durée de notre mandat, il a souvent été question de justice réparatrice et corrective, mais nous avons trouvé très peu d'exemples de mise en application jusqu'ici.

Il n'est souvent pas facile pour un autochtone de trouver du travail. Dans les collectivités autochtones, les possibilités d'emploi sont rares, tandis que dans les centres urbains, les candidats autochtones sont souvent victimes de discrimination et de racisme. Si les programmes d'équité en matière d'emploi et de promotion sociale sont des mesures positives, ils ne peuvent cependant suffire à régler un problème de cette ampleur. Pour que les autochtones atteignent le même niveau d'emploi que les autres Canadiens,

il faudra créer pour eux quelque 300000 emplois supplémentaires au cours des 20 prochaines années.

Comme ils ne pourront vraisemblablement pas accomplir cet exploit, les gouvernements devraient plutôt créer, dans les collectivités autochtones, un environnement dans lequel les petites entreprises et un mélange bien dosé d'entreprises publiques et privées pourront voir le jour et prendre de l'expansion. La question de la croissance des entreprises autochtones est revenue sans cesse durant nos audiences. Par ailleurs, lors de notre table ronde sur le développement économique, nous avons pris connaissance de réalisations remarquables, mais nous avons aussi entendu parler des obstacles à la réussite, le principal étant la difficulté d'accès aux capitaux. Dans le chapitre 5, nous examinons les politiques de prêt des institutions financières et nous formulons certaines suggestions visant à accroître leur contribution à l'autosuffisance économique des autochtones. Nous voyons également un rôle utile pour d'éventuelles institutions de prêt autochtones; les règlements de revendications territoriales pourraient leur fournir une base de financement. Les autochtones savent parfaitement que, en plus de soutenir leurs économies traditionnelles, ils devront aussi, à l'avenir, se tourner vers d'autres types d'activités économiques dans chacun des secteurs primaire, secondaire et tertiaire, s'ils veulent que leurs objectifs d'autosuffisance et d'autonomie gouvernementale se réalisent.

Les messages qui se dégagent du volume 2 de notre rapport sont clairs:

- le processus d'établissement des traités est l'instrument le plus approprié pour concrétiser la nouvelle relation entre les autochtones et les non-autochtones au Canada;
- le moment est opportun, pour les Canadiens et leurs gouvernements, de reconnaître le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et de faire en sorte qu'il puisse être exercé dans la fédération canadienne;
- une répartition des terres et des ressources plus juste et équitable à l'endroit des peuples autochtones est une condition préalable essentielle à la préservation de la culture et de l'identité autochtones, ainsi qu'à l'exercice réel de l'autonomie gouvernementale;

- une assise territoriale et des ressources appropriées ne peuvent suffire à assurer l'autonomie gouvernementale; il faudra aussi relever le défi du développement économique des autochtones grâce aux efforts conjugués des gouvernements, des institutions et de la population, autochtones comme non autochtones.
-

2



Les traités

[TRADUCTION] Quand nos peuples ont conclu des traités, ils constituaient des nations. Les gens se demandent pourquoi? Qu'est-ce qu'une nation? Eh bien, seules les nations peuvent conclure des traités. Avant l'arrivée des non-autochtones, nos peuples vivaient dans une société politique unique. Ils avaient leurs propres langues. Ils avaient leurs propres croyances spirituelles. Ils avaient leurs propres institutions politiques. Ils avaient un territoire sur lequel ils pouvaient affirmer une continuité historique. Au sein de ces structures, ils ont pu signer des traités entre eux, en tant que tribus, en tant que nations vivant sur cette terre. C'est en cette qualité qu'ils ont conclu des traités avec les Britanniques. Ils l'ont fait de nation à nation. Ce traité définit ce que devait être notre relation avec la Couronne britannique et ses gouvernements successifs.

Regena Crowchild Présidente,
Indian Association of Alberta
Edmonton (Alberta), 11 juin 1992*

LA COMMISSION A ÉTÉ CHARGÉE de procéder à un examen et de formuler des recommandations concrètes touchant:

5. Le statut juridique, la mise en œuvre et l'évolution future des traités autochtones, y compris les ententes récentes.

La Commission pourra enquêter sur les pratiques historiques d'établissement de traités et sur la façon dont ceux-ci ont été mis en œuvre et interprétés. Elle voudra peut-être également envisager des mécanismes qui permettraient d'assurer que tous les traités soient honorés dans l'avenir.

De plus, on nous a demandé de proposer des solutions précises, fondées sur l'expérience nationale et internationale.

En un sens, cette partie de notre mandat est la plus simple à comprendre. Les traités constituent des promesses; or, le respect de la promesse faite est une valeur profondément enracinée en chacun de nous et constitue même un trait commun à toutes les cultures et à tous les régimes juridiques. Nous allons donc tout d'abord déterminer les promesses faites dans les traités. Nous devons ensuite présenter des recommandations en vue d'assurer la réalisation de celles qui n'auraient pas encore été tenues. Cette tâche, bien que facile à décrire, nous mène à l'essence même de notre mandat et aux éléments centraux de la relation entre les autochtones et les non-autochtones au Canada.

Dans le présent volume, qui porte sur la restructuration de la relation entre autochtones et non-autochtones, nous débutons par un examen des traités parce que, historiquement, ce sont eux qui ont formellement défini la relation entre autochtones et non-autochtones. À notre avis, les traités constituent également la clé de l'avenir de cette relation. Nous traitons dans ce volume de questions de fond, comme la fonction gouvernementale, les terres et ressources et le développement économique. Jadis, ces questions étaient réglées de nation à nation dans le cadre des traités; de nos jours, c'est par l'établissement de nouveaux traités et la mise en œuvre des traités existants qu'elles pourront être réglées.

Nous avons présenté un historique de l'établissement des traités dans le volume 1; nous allons maintenant en tirer les leçons. Nous verrons aussi comment les politiques du gouvernement du Canada n'ont pas tenu compte des traités et en ont minimisé la valeur au fil des ans, bien que les nations signataires de traités aient toujours soutenu que ceux-ci étaient la clé de leur relation avec les non-autochtones*. Enfin, nous examinerons le rôle central que devraient jouer les traités et les processus relatifs aux traités dans la préparation d'un avenir juste et honorable pour les peuples autochtones au Canada et d'une conciliation équitable de leurs droits et intérêts avec ceux des non-autochtones.

Nous devons en même temps reconna'tre que toutes les questions de fond visées par notre mandat ne peuvent être réglées par la négociation, la mise en œuvre ou le renouvellement des traités. Ceux-ci, comme nous le verrons, sont de par leur nature des accords conclus entre nations. Dans le cas de groupes d'autochtones ne répondant pas aux critères de l'identité nationale, il faudra un autre mécanisme. Le thème principal du présent volume demeure néanmoins la revitalisation de l'identité nationale autochtone, thème qui sera discuté de

manière détaillée au chapitre 3.

Nous avons précédemment déterminé les quatre principes essentiels d'une relation renouvelée, soit la reconnaissance mutuelle, le respect mutuel, le partage et la responsabilité mutuelle (voir le chapitre 16 du volume 1). Ces principes président, à des degrés divers, aux relations résultant des traités. Ces relations sont parfois très anciennes, certaines remontant aux premiers contacts entre les peuples autochtones des Amériques et les premiers Européens arrivés ici. Toutes n'ont pas encore été formellement définies par un traité. Les quatre principes constituent un cadre pour la compréhension et la mise en œuvre des traités signés autrefois et pour l'établissement de nouveaux traités.

L'histoire des traités abonde malheureusement en exemples de mauvaise communication entre des peuples qui cherchent à conclure des accords, chacun à partir de visions du monde très différentes. Ces différences les ont empêchés d'arriver à un véritable consensus sur bien des points, suscitant ainsi la frustration et l'animosité. Dans le volume 1, nous avons vu que la négociation des traités reposait sur une symbolique et un cérémonial auxquels participaient les parties, alors même que leurs visions du monde divergentes les amenaient à interpréter différemment les dispositions des traités conclus.

Il ne faut pas perdre de vue que l'acte même de conclure un traité — même si les ententes qui en découlaient étaient imparfaites ou incomplètes — signalait de part et d'autre une volonté profonde d'entretenir des relations pacifiques. L'acte lui-même exprime les principes du respect et du partage que nous avons décrits au volume 1. Tout comme ces principes avaient, dans une certaine mesure, motivé la participation des parties au traité, ils doivent maintenant inspirer l'action des deux parties dans leur quête d'un consensus sur les questions qui les divisent. Le mécanisme du traité leur fournit à cette fin un cadre solide et utile. Une fois les traités conclus, il importe de leur donner vie, de les respecter et de les adapter aux circonstances nouvelles.

Comme nous l'avons vu dans le volume 1, les nations autochtones des Amériques avaient déjà une longue et riche tradition d'établissement de traités avant l'arrivée des Européens. Celle-ci a ensuite été élargie pour inclure les puissances européennes. Les traités conclus dans les Amériques au cours des cinq derniers siècles concernent la fonction gouvernementale, les terres et les ressources et les rapports économiques entre les parties (voir figure 2.1). Le sens original — ou, selon l'expression usuelle, l'esprit et l'objectif — des traités s'est quelque peu perdu, pour des raisons que nous expliquerons plus loin.

mutuelles.

1. La nécessité d'éduquer le public

[TRADUCTION] En tant qu'Indiens inscrits, nous avons une entente, et nous estimons que ces traités ne peuvent pas être rompus, modifiés ou négociés, puisque le calumet sacré a été fumé lorsqu'on les a signés et scellés.

Nancy Louis
Nation crie Samson
Hobbema (Alberta), 10 juin 1992

Les préjugés ont empêché la société non autochtone de reconnaître la profondeur, la complexité et la beauté de notre culture. [...] Mais cela doit changer, sans quoi il y aura à l'avenir d'immenses souffrances sur cette terre magnifique que le Créateur nous a donnée.

Le chef Eli Mandamin
Kenora (Ontario),
28 octobre 1992

Dans le chapitre 4 du volume 5, nous exposons en détail un programme d'éducation publique sur les questions autochtones. Ici, nous nous intéressons à ce que la population connaît des traités, lesquels sont, hélas, peu compris de la plupart des Canadiens. Nous commençons en décrivant deux scènes familiales, mais qui toutes deux faussent le sens des traités. La première est décrite dans l'encadré qui suit. En guise de légende à cette image, citons un passage du discours prononcé par le premier ministre Trudeau en 1969 dans lequel il expliquait le Livre blanc de son gouvernement sur la politique indienne:

Les Indiens sont venus en canots, les chefs nobles et sages et les guerriers aux membres musclés, et ils se sont rendus au lieu de rencontre où les attendent déjà les dignitaires en habits et feutres noirs et les agents de la Police montée en tuniques rouges. Les chefs ont fait passer le calumet et les dignitaires l'ont pris, gauchement, sous les regards impassibles des policiers et guerriers. Après de longs palabres, un papier a été présenté et les nobles chefs et les hommes en chapeaux y ont apposé leur seing d'un geste solennel. La photographie fut prise à ce moment-là, et le traité est devenu un objet de notre histoire. Les hommes en chapeaux noirs et les chefs venaient de se jurer mutuellement une loyauté indéfectible sous l'œil attentif et sceptique des policiers en tuniques rouges et des guerriers aux membres musclés.

[TRADUCTION] Nous reconna'trons les droits issus de traités. Nous reconna'trons ces types de contrat que la Couronne a conclus avec les Indiens et nous essaierons d'introduire la justice dans ce domaine; cela signifie que les traités ne devraient peut-être pas durer indéfiniment. Il me para't inconcevable que dans une société quelconque, l'un de ses segments puisse conclure un traité avec un autre segment de la même société. Nous devons tous être égaux devant la loi et nous ne devons pas signer des traités entre nous².

Le premier ministre Trudeau était d'avis, comme il l'a d'ailleurs dit dans ce même discours en 1969, que les traités étaient des textes qui conféraient le droit de recevoir des choses comme de la ficelle ou de la poudre à fusil; il n'est pas surprenant qu'il n'y ait vu que des vestiges sans importance d'une époque révolue.

La photographie jaunie du conseil de traité fait partie de l'histoire commune des Canadiens. Elle figure parmi les quelques scènes qui composent notre mémoire historique, à l'exemple de l'homme barbu en chapeau haut de forme qui enfonce le dernier clou de la voie ferrée; des soldats britanniques en tuniques rouges escaladant la falaise devant les Plaines d'Abraham et des coureurs des bois, vêtus de peaux de chevreuil, qui avancent dans leurs canots lourdement chargés dans un pays de lacs et de forêts.

Le cliché des dignitaires aux chapeaux noirs et des nobles chefs, avec guerriers et tuniques rouges en arrière-plan, a pris des tons sépia, il a jauni avec le temps et ses coins sont écornés. Les hommes qu'on y voit sont

disparus, leurs serments de loyauté réciproque se sont dissipés comme la fumée de leur calumet et l'histoire est venue effacer leurs promesses.

Le papier où sont apposées leurs signatures est devenu leur traité et les mots couchés sur ce papier évoquent les circonstances d'un temps révolu. Les mots sur le papier ont survécu, et il est facile de leur donner une interprétation étroitement legaliste, sans grand rapport avec l'esprit de coexistence qui régnait quand les traités ont été conclus. Ainsi, on peut les tenir pour des textes insignifiants, sans aucun intérêt même et, dans la mesure où c'est une question d'honneur de les respecter, on peut y satisfaire par quelque paiement symbolique: argent, ficelle ou poudre à fusil.

C'est une image de bandes dessinées, où les Indiens prennent les traits comiques que veut le genre. Leurs nez sont aquilins à souhait et leur peau, rouge vif. Le chef écarquille les yeux devant ces montagnes de billes de verre et autres objets de pacotille qui débordent du coffre apporté par l'homme en haut-de-forme. Celui-ci tient à la main le titre de propriété de l'île de Manhattan.

Chacun pense manifestement que l'autre a perdu la tête.

Une autre scène vient à l'esprit (voir l'encadré ci-dessus). Comme légende pour cette seconde image, on pourrait reprendre ce passage du juge Reed de la Cour suprême des États-Unis, dans un arrêt rendu en 1955:

[TRADUCTION] Tous les écoliers américains savent que les tribus sauvages de ce continent ont perdu leurs terres ancestrales par la force et que, même lorsque les Indiens cédaient des millions d'acres par traité en échange de couvertures, d'aliments et d'objets de pacotille, ce n'était pas un acte de vente, mais bien la volonté des conquérants qui leur enlevait leurs terres³.

Les traités représentaient-ils une vaste tromperie perpétrée par une civilisation avancée à l'endroit de peuples autochtones primitifs sans méfiance? Les traités ont-ils été des actes frauduleux, destinés à donner un vernis de respectabilité à des transactions qui étaient en fait des actes de conquête? Les hommes aux chapeaux noirs et aux tuniques rouges participaient-ils à un spectacle monté avec soin? Leurs promesses de loyauté indéfectible n'étaient-elles, au mieux, que des dérobades et, au pire, des mensonges éhontés?

Selon cette vision de l'histoire, les chefs et les guerriers ignoraient qu'ils étaient déjà un peuple conquis dont le consentement au traité n'était qu'une formalité, qu'ils avaient été amenés à faire la paix par de fausses déclarations de loyauté et de confiance, avec pour résultat qu'ils se sont abstenus de recourir à leur puissance militaire considérable. Suivant cette interprétation, le traité aurait aussi bien pu être un guet-apens, le résultat en aurait été le même. Ainsi, continuer de respecter les traités équivaldrait à perpétuer une cruelle plaisanterie. Il serait sans doute préférable de cesser de prétendre que les traités ont déjà eu quelque signification et de s'occuper plutôt d'intégrer les Indiens dans la société sur un pied d'égalité et dans la similitude.

La Commission a entrepris sur les traités une recherche historique et juridique d'une ampleur sans précédent dans l'histoire canadienne⁴. Nous avons longuement entendu les dirigeants et les anciens des Premières nations nous parler des traités qui ont été conclus dans toutes les régions du pays. Nous avons entendu des Inuit à propos des règlements territoriaux, qui eux-mêmes constituent des traités modernes. Nous avons entendu la nation métisse exprimer son désir de conclure un nouvel accord ou pacte pour officialiser sa relation avec le Canada. Nous avons entendu des chefs et des anciens d'autres nations auxquelles on avait refusé la possibilité de conclure un traité avec la Couronne nous dire qu'ils souhaitaient maintenant le faire, à condition de pouvoir le fonder sur le respect mutuel.

Le Canada qui occupe fièrement sa place dans la famille des nations existe parce qu'il y a eu des traités. Son caractère national se définit par la tolérance, le pluralisme et la démocratie. Sans les traités, ces mythes qui nous définissent n'auraient peut-être pas pris racine ici⁵. Sans les traités, les guerres auraient probablement remplacé les conseils de traité. Ou encore, le territoire aurait pu être absorbé par l'union qui s'est formée au sud. Le Canada serait bien différent si, au lieu de conclure des traités avec les nations indiennes, on leur avait fait la guerre.

Chacune des nations européennes venue planter un drapeau en Amérique et y affirmer des visées impériales avait à l'égard des habitants du continent une attitude particulière. Les Français colonisèrent la vallée du Saint-Laurent et conclurent de brèves alliances militaires lorsqu'elles étaient nécessaires pour assurer la sécurité du commerce et la paix. Les Britanniques introduisirent la common law et, en s'appuyant sur ce régime juridique, réinventèrent le traité dont ils firent le principal véhicule de leurs relations avec les nations indiennes. On peut dire que l'expropriation qui en a résulté avait des caractéristiques moins choquantes. Il est certain que les Britanniques étaient passés maîtres

dans l'art d'obtenir par des traités la cession des terres.

Dans les traités, la Couronne britannique et les nations indiennes se sont juré mutuellement une loyauté indéfectible. La Couronne s'est engagée sur l'honneur à remplir ses promesses faites solennellement par traité. Lorsqu'elle ne les a pas tenues, les résultats ont été honteux. Comme l'écrivait Alexis de Tocqueville en 1840: «La conduite des Américains des États-Unis envers les indigènes respire [...] le plus pur amour des formes et de la légalité. [...] On ne saurait détruire les hommes en respectant mieux les lois de l'humanité⁶.» Il suffit de remplacer «Américains des États-Unis» par «Britanniques» ou «Canadiens» et le jugement garde toute sa justesse et tout son mordant.

Les traités avec les Indiens portent l'empreinte très nette du droit britannique. Les traités sont, bien entendu, des instruments universels d'alliance qui permettent à des peuples différents de préserver la paix et d'établir des arrangements mutuellement avantageux. Ce que les Britanniques ont fait de particulier, c'est d'avoir unilatéralement décrété, dans la Proclamation royale de 1763, les règles qui régiraient l'établissement des traités avec les peuples autochtones d'Amérique du Nord. Ces règles, comme l'ont depuis affirmé les tribunaux canadiens, ont donné lieu à une relation de type fiduciaire unique en son genre, qui conserve aujourd'hui encore son effet juridique et politique.

Dans le régime juridique britannique, le fait d'établir ces règles constituait l'affirmation de la souveraineté et de l'autorité britanniques sur les terres occupées par les nations autochtones. Les tribunaux canadiens ont reconnu qu'il ne leur appartenait pas d'examiner la légalité d'une telle position. Toutefois, dans les limites de notre mandat, nous pouvons contester, et ne manquons pas de le faire, la légitimité de certaines conclusions fondées sur les affirmations de la Couronne, surtout lorsqu'elles concernent ses politiques officielles en matière de transaction honorable et son obligation juridique à cet égard (voir nos recommandations dans le chapitre 16 du volume 1). Il incombe à la Commission de se pencher sur le rôle de la Couronne dans l'établissement et la mise en œuvre des traités avec les Premières nations et de lui présenter des recommandations concernant ces actes historiques.

L'opinion exprimée plus haut, savoir que les traités ne sont plus que des bouts de papier caducs, a conduit bien des Canadiens à conclure que les obligations précises qu'ils décrivent sont sans importance et qu'on peut donc s'en décharger aisément. Selon ce point de vue, les traités sont des documents anciens et anachroniques, sans aucune pertinence aujourd'hui. À l'exemple du premier ministre Trudeau en 1969, bien des Canadiens ne comprennent

toujours pas comment, dans une société démocratique moderne, il peut y avoir des traités entre divers segments de la même société.

L'autre point de vue, selon lequel les traités étaient des armes dans une guerre qui ne s'est pas livrée sur le champ de bataille, mais plutôt par la ruse et le non-respect systématique des engagements solennels de la Couronne, laisse bien des Canadiens perplexes, et même consternés, à l'idée de redonner effet à des traités signés dans un passé lointain (ou même récent). Ils rejettent plus catégoriquement encore l'idée de conclure de nouveaux traités. Beaucoup de Canadiens veulent bien admettre qu'il faut, bon gré mal gré, respecter les obligations découlant d'anciens traités, mais en conclure de nouveaux serait, à leur sens, absolument incompatible avec l'avenir d'une nation moderne et dynamique.

Le droit et les politiques officielles du Canada ont largement dépassé ces opinions générales sur les traités. Douze ans à peine après son discours de 1969, le premier ministre Trudeau acceptait une modification constitutionnelle qui protégeait les «droits existants — ancestraux ou issus de traités⁷». Les tribunaux avaient alors commencé à indiquer clairement que ces droits avaient un poids juridique considérable. Un an après le rapatriement de la Constitution, le premier ministre Trudeau appuyait une nouvelle modification constitutionnelle qui reconnaissait le processus moderne de règlement des revendications territoriales comme l'équivalent de nouveaux traités⁸.

Ce que les Canadiens savent et comprennent des traités n'a pas suivi cette évolution. On n'enseigne pas aux Canadiens que le Canada a été fondé sur les traités officiels d'alliance que les explorateurs, les chefs militaires et, plus tard, les autorités civiles, venus d'Europe, ont pu conclure avec les nations qu'ils ont rencontrées sur ce continent. De nos jours, où l'on prend de plus en plus conscience des questions autochtones, les jeunes Canadiens sont peut-être mieux informés sur les traités que ne l'étaient leurs parents, mais le matériel pédagogique et les programmes d'enseignement restent bien insuffisants pour pouvoir dissiper cette ignorance⁹. Il est particulièrement regrettable que les plus jeunes membres des nations signataires de traités soient peut-être en train de perdre le sens de leur propre histoire. Si, comme l'a dit le juge Reed, «tous les écoliers savent» que les traités n'étaient qu'une supercherie devant servir à exproprier les terres, c'est bien parce que «les écoliers» ont été trompés, ou du moins tenus dans l'ignorance de ce qu'étaient les traités et les peuples qui les ont signés.

Notre analyse des traités historiques, par la force des choses, concerne

essentiellement les Premières nations puisqu'il n'y a pas eu, en général, de traités avec les Métis ou les Inuit. Par conséquent, on peut avoir l'impression que ce chapitre ne traite que de l'un des trois peuples autochtones du Canada. Cependant, à l'avenir, l'établissement de traités peut et doit être une possibilité pour toutes les nations autochtones qui choisiraient cette voie. Ces futurs traités s'appelleront peut-être accord ou pacte ou, simplement, entente sur les revendications territoriales. La Commission estime néanmoins que les traités, quel que soit le nom qu'on leur donne, sont un élément clé de l'avenir du Canada. Nous proposerons, pour la mise en œuvre et le renouvellement des traités, des mécanismes qui supposeront un examen de l'esprit et des buts qui ont présidé à leur signature. Nous présenterons également des recommandations en vue de rouvrir la voie des traités aux nations autochtones qui n'en ont pas encore signé avec la Couronne.

Nous proposerons de repenser les traités pour en faire des instruments de justice à l'égard des nations autochtones et un moyen de concilier leurs droits avec ceux de tous les Canadiens. Il pourrait en résulter une nouvelle relation, satisfaisante et durable entre les nations autochtones et signataires de traités, d'une part, et les autres Canadiens, d'autre part. C'est dans le contexte des processus relatifs aux traités que s'inscriront nos recommandations de fond sur des questions comme la fonction gouvernementale, les terres et les ressources et les questions économiques.

Il faut faire des traités l'une des pièces maîtresses de notre identité et de notre imagerie nationales. Les traités se définissent par les caractéristiques suivantes:

- ils ont été conclus entre la Couronne et des nations autochtones, nations qui continuent d'exister et qui ont droit au respect;
- ils ont été signés au cours de cérémonies sacrées et ils étaient voulus durables;
- ils sont des éléments fondamentaux de la Constitution du Canada, analogues aux conditions d'union qui ont régi l'entrée des provinces dans la Confédération;
- la mise en œuvre de leur esprit et de leur objectif met en jeu l'honneur de la Couronne et du Canada;
- leur non-exécution porte atteinte au respect dont bénéficie le Canada

dans le concert des nations.

1.1 Les traités sont conclus de nation à nation

Les traités ont créé des relations permanentes entre des nations. Dans le volume 1 (en particulier aux chapitres 3 et 5), nous avons examiné le concept de nation autochtone. Comme nous l'expliquons au chapitre 3 du présent volume, les nations originales ont évolué avec le temps et elles ont rencontré des obstacles à l'affirmation de leur souveraineté nationale, mais sans que cela ne change leurs relations avec la Couronne¹⁰. Les parties signataires des traités doivent être reconnues comme nations, et non simplement comme «segments de la société».

En signant autrefois des traités avec les nations indiennes, la Couronne a reconnu que ses partenaires étaient bel et bien des nations. Les nations qui concluent un traité (qu'il s'agisse d'un traité proprement dit, d'un accord ou d'un autre genre d'entente) exercent leurs pouvoirs gouvernementaux et diplomatiques en vue de se reconnaître et de se respecter mutuellement et de s'engager dans un avenir commun. Cela n'implique pas que l'une des nations soit assujettie à l'autre.

Comme nous l'avons vu dans le volume 1, l'équilibre de la relation de nation à nation s'est rompu lorsque la nécessité de conclure des alliances avec les nations autochtones s'est estompé, que la population non autochtone a dominé par le nombre et que ses gouvernements ont abandonné les principes cardinaux de non-ingérence et de coexistence respectueuse pour les remplacer par des politiques de confinement et d'assimilation, autrement dit lorsque la relation a pris un caractère colonialiste.

1.2 Les traités sont sacrés et durables

La nature sacrée des traités et les valeurs spirituelles qu'ils représentent ont souvent été mentionnées durant nos audiences publiques. Comme l'a expliqué Nancy Louis de la nation crie Samson dans la citation reproduite plus haut dans ce chapitre, les nations signataires de traités voyaient des pactes sacrés dans ce que le premier ministre Trudeau qualifiait de «types de contrat». On ne peut concevoir deux optiques plus divergentes.

Quelle que soit la perception que l'on puisse avoir des traités, une chose est claire: il était convenu par les parties signataires qu'ils seraient durables. Ils

devaient durer [TRADUCTION] «tant que le soleil se lèvera et que la rivière coulera¹¹». Ce sont là des paroles solennelles. Des paroles par lesquelles la Couronne a engagé son honneur. Dans ce chapitre, nous examinons l'amnésie qui semble actuellement entourer les traités et nous nous attachons à démontrer pourquoi il importe de redécouvrir et de réaliser leur esprit et leur objectif.

En quoi les traités conclus avec les nations indiennes diffèrent-ils de contrats ordinaires ou des traités internationaux? Certains disent qu'il n'y a pas de différence. D'autres maintiennent qu'ils sont pleinement internationaux de par leur nature et d'autres encore, qu'il ne faut y voir que de simples contrats. Les tribunaux canadiens ont décrit les traités comme des accords qui ne sont ni internationaux, ni contractuels, mais qui appartiennent, selon leur expression, à une catégorie unique en droit canadien, celle des accords sui generis¹².

Indépendamment du caractère juridique des traités, la Commission a conclu qu'ils constituent des documents uniques notamment parce que leur caractéristique essentielle les rend irrévocables.

En effet, presque tous les traités ont pour principal objet le partage ordonné et pacifique d'un territoire et l'établissement de relations de paix, voire de parenté. Or, une fois le partage effectué, il ne peut être annulé. Les parties qui se sont engagées par de telles promesses ne peuvent revenir en arrière et retirer leur accord, car, du fait même du traité, elles ont atteint une interdépendance qui leur interdit de repartir à zéro, comme des étrangers.

Les contrats commerciaux sont aisément conclus, et souvent modifiés ou résiliés. Les parties peuvent s'adresser aux tribunaux ou tout simplement changer d'avis quant à la relation contractuelle. Il leur suffit de payer une pénalité ou de verser des dommages-intérêts pour être libérées de leurs obligations contractuelles.

Dans le domaine du droit international, les traités sont plus difficiles à conclure, mais il arrive parfois qu'ils soient modifiés ou résiliés. Les États-nations qui mettent fin à un traité peuvent maintenir des liens durables, mais ils ne se retrouvent ordinairement pas dans cette situation d'interdépendance constante qui résulte du partage d'un même territoire. Sauf dans des cas extrêmement rares, ils ne concluent pas des traités qui effacent leur identité distincte et leur personnalité juridique, ou qui limitent leur autorité exclusive sur leur propre territoire.

Comme nous l'expliquons plus loin, les signataires des traités ne conçoivent plus aujourd'hui leur relation de la même façon. Les nations signataires affirment que la conclusion des traités avec la Couronne emportait reconnaissance et confirmation de leur identité nationale, de leur souveraineté et de leur titre. Par contre, elles ont renoncé à l'autorité exclusive sur leurs territoires en consentant à une certaine forme de partage.

La Couronne a traditionnellement soutenu que les nations signataires de traités avaient, en concluant un traité, implicitement ou explicitement accepté l'extinction des droits ancestraux résiduels et reconnu la souveraineté et l'autorité ultime de la Couronne, en échange de droits et avantages particuliers énoncés dans le texte des traités.

Même si l'on peut soutenir que certains traités, ou des éléments essentiels de ceux-ci, ne sont pas valables faute de consensus, ils ne peuvent être annulés pour autant car les signataires sont aujourd'hui interdépendants et inextricablement liés l'un à l'autre. C'est pourquoi, peu importe les difficultés, les traités doivent être respectés et mis en œuvre. Il faut donc miser sur les points qui font l'objet d'un consensus; quant à ceux où le consensus faisait défaut à la signature, ils doivent faire l'objet de négociations pour parvenir à un consensus.

1.3 Les traités font partie de la Constitution canadienne

La Commission est d'avis que les traités sont des textes constitutionnels qui reflètent certaines caractéristiques essentielles de notre droit national.

Dans de nombreuses interventions auprès de la Commission, les dirigeants des nations signataires de traités ont expliqué en détail que leurs nations étaient souveraines au moment des premiers contacts et qu'elles le sont toujours. Bien des gens voient dans ces positions une menace pour le Canada tel que nous le connaissons. La Commission s'est penchée sur les différentes conceptions de la souveraineté qui lui ont été présentées et n'a trouvé aucune façon logique de rapprocher ceux qui affirment que les nations autochtones ont conservé leur souveraineté et ceux qui le nient (voir le chapitre 3).

La Commission en est venue à conclure que tout examen approfondi des questions de souveraineté risquerait en bout de ligne de la détourner des véritables questions que lui fixe son mandat. Nous estimons que, s'agissant de convictions politiques profondes, il est préférable de viser une coexistence

pacifique et mutuellement satisfaisante plutôt que de chercher à convaincre d'erreur ceux qui ont un point de vue opposé.

Conclure un traité ne suppose pas que les parties doivent, comme condition préalable à un accord de coexistence pratique, renoncer à leurs convictions et à leurs droits les plus chers. Sur la scène internationale, des traités sont conclus par des États-nations qui reflètent toute la diversité culturelle et politique de l'humanité. Les traités conclus par les nations signataires et par la Couronne étaient fondés sur le consentement mutuel des parties et ne les obligeaient pas à renoncer à leur identité et à leur culture. À défaut de traités, la seule autre solution aurait été de prendre par la force les territoires des nations concernées, solution qui a été largement appliquée ailleurs dans les Amériques¹³. Si la guerre a pu être évitée entre les nations autochtones et les Français et les Britanniques sur le territoire qui constitue aujourd'hui le Canada, c'est certainement grâce aux traités et aux relations qu'ils ont permis d'établir.

Certains affirment que l'ensemble des traités entre la Couronne et les nations autochtones a donné naissance à une sorte de confédération¹⁴. Les droits issus de traités sont désormais reconnus et confirmés au paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982. La Commission estime que les traités font effectivement partie de la Constitution canadienne. Ils énoncent en fait les conditions selon lesquelles les nations signataires ont accepté de s'allier à la Couronne. Les membres de ces nations qui ont comparu devant la Commission ont pour la plupart nié que leurs peuples soient devenus de simples sujets de la Couronne; mais ils ont affirmé clairement que les traités avaient créé une relation politique et spirituelle d'importance durable.

La Commission conclut que ces traités constituent des contrats sociaux qui ont une importance durable et qu'ils font, de ce fait, partie intégrante de la loi fondamentale du pays. En ce sens, ils s'apparentent aux conditions d'union qui ont régi l'entrée des anciennes colonies britanniques dans la Confédération en tant que provinces.

1.4 L'exécution des traités met en cause l'honneur du Canada

Le Canada occupe une place unique dans le concert des nations. Il est considéré comme un modèle en raison de son idéal de démocratie, de son pluralisme et de son respect des droits individuels et collectifs, lesquels coexistent au Canada dans un équilibre aussi rare que précieux. Toutefois, le

fait que le Canada a manqué à ses obligations envers les peuples autochtones entache sa réputation internationale; les organismes internationaux de défense des droits de la personne ont souvent reproché au Canada le traitement qu'il réservait aux autochtones¹⁵.

Les Canadiens reconnaissent également que les peuples autochtones ont été victimes d'injustice. Cet aspect important de l'histoire du pays suscite chez beaucoup d'entre eux un malaise. Malheureusement, bon nombre de Canadiens ont le sentiment qu'il est trop tard pour corriger ces injustices. Ils craignent que la justice ait un coût trop élevé.

La Commission estime toutefois que l'exécution des traités, dans la justice et l'équité, est essentiel à l'honneur du Canada, aux yeux du monde entier et des Canadiens eux-mêmes.

Nous souhaitons proposer aux Canadiens un programme d'exécution des traités en trois volets. Le premier est celui de la justice qui doit être rendue dans le contexte de chaque traité distinct par la mise en œuvre des dispositions qui y sont clairement énoncées. Le deuxième volet est celui de la conciliation entre, d'une part, l'esprit et l'objectif des traités et, d'autre part, les droits de la population canadienne dans son ensemble. Les promesses et les garanties verbales qui ont précédé la signature des textes ne peuvent pas en être dissociées ou rester lettre morte. Elles font partie de l'esprit et de l'objectif des traités. À notre sens, ceux-ci avaient pour objectif d'en arriver à un modus vivendi, à un accord concret grâce auquel des peuples, au départ étrangers l'un à l'autre, pourraient vivre en voisins. Le troisième volet représente l'élargissement de la relation fondée sur un traité à toutes les nations autochtones du Canada.

Avant de pouvoir parler véritablement de justice, il faut dissiper l'ignorance qui entoure les traités. Une campagne d'éducation du public s'impose afin de modifier les attitudes qui procèdent de cette ignorance. Nous devons entreprendre d'examiner honnêtement les coûts qui drainent le trésor public et minent la bonne volonté du public, et comparer les avantages qu'offrirait une nouvelle relation.

Un programme d'éducation du public sur l'esprit et l'objectif des traités devrait comprendre l'élaboration de programmes scolaires et de matériel pédagogique, ainsi que des films, des pièces de théâtre et des romans qui racontent l'histoire des traités.

Ce programme d'éducation ciblerait trois publics: la population canadienne dans son ensemble, les jeunes des nations autochtones et signataires de traités et les fonctionnaires chargés de remplir les engagements pris par la Couronne dans les traités.

Recommandation

La Commission recommande:

2.2.1

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux offrent des programmes d'éducation du public sur les traités afin de susciter une meilleure compréhension des concepts suivants:

- a) les traités ont été conclus — et le sont encore aujourd'hui — de nation à nation, et les nations concernées continuent d'exister et doivent être respectées en tant que nation;
- b) les traités historiques étaient considérés par les parties signataires comme des engagements sacrés et durables, de nature spirituelle autant que juridique;
- c) les traités conclus avec les nations autochtones sont des éléments fondamentaux de la Constitution canadienne, analogues aux conditions d'union par lesquelles les provinces sont entrées dans la Confédération;
- d) l'exécution des traités, y compris le respect de l'esprit et de l'objectif des traités historiques, met en cause l'honneur du Canada et son rang enviable dans le concert des nations;
- e) les traités reflètent les principes sur lesquels se fonde la relation entre la Couronne et les nations autochtones qui les ont conclus ou qui les concluront à l'avenir.

2. Le contexte juridique de la relation scellée par traité

[TRADUCTION] Les gouvernements non indiens ont commencé à dire: «Quels traités? Vous n'avez pas de traités.» Ils n'ont pas mis fin aux traités. Ils n'en ont pas limité la portée. Ils ont tout

simplement oublié leur existence et notre revendication sur la terre, notre terre. Car cette terre est celle qui nous a été promise par vos lois. Les traités sont des lois. Ils font même partie de la loi suprême du Canada, sa constitution.

Le chef Albert Levi
Première nation micmaque de Big Cove
Big Cove (Nouveau-Brunswick), 20 mai 1992

Depuis des dizaines d'années, les tribunaux canadiens tentent de définir la nature juridique des traités conclus avec les nations autochtones. Constituent-ils des contrats? Si oui, ils se différencient très nettement des contrats commerciaux ordinaires par leur objet, leurs signataires et leur durée indéfinie¹⁶. S'agit-il de traités au sens du droit international? Dans ce cas, quel est leur effet juridique en droit canadien puisque le Parlement n'a jamais adopté de loi d'application, instrument pourtant indispensable pour donner effet aux traités internationaux¹⁷? Ces questions ont été portées devant les tribunaux à plusieurs reprises, surtout durant les années 80, et ces affaires ont contribué à préciser le contexte juridique contemporain des traités.

En 1985, dans *Simon c. La Reine*, la Cour suprême du Canada a conclu que les traités n'étaient ni des contrats, ni des instruments internationaux. En droit canadien, ils doivent être désormais considérés comme des accords sui generis. M. Simon était un Micmac qui s'est défendu contre une accusation de possession illégale d'une carabine et de munitions en invoquant les droits de chasse garantis dans un traité conclu en 1752 entre la Couronne et les Micmacs. Le procureur de la Couronne s'appuyait quant à lui sur le droit international des traités pour faire valoir que des hostilités postérieures à la signature du traité avaient eu pour effet de mettre fin à celui-ci. La Cour suprême du Canada, qui a fini par entendre la cause, a conclu ainsi:

Bien qu'il puisse être utile dans certains cas de faire une analogie entre les principes du droit international des traités et les traités avec les Indiens, ces principes ne sont pas déterminants. Un traité avec les Indiens est unique; c'est un accord sui generis qui n'est ni créé ni éteint selon les règles du droit international¹⁸.

Nous avons choisi ce commentaire comme point de départ, sans pour autant vouloir déprécier l'opinion de ceux qui attribuent aux traités un autre caractère. Nous savons que de nombreux membres des nations signataires de traités estiment que ces textes sont de nature internationale. La Cour suprême a

statué qu'en vertu des lois canadiennes, les principes du droit international peuvent s'avérer utiles, du moins comme point de comparaison, dans l'interprétation des traités.

Le droit international des traités a été codifié en 1969 dans la Convention de Vienne sur le droit des traités¹⁹. Comme le suggère l'arrêt Simon, les principes de cette convention peuvent servir à titre d'analogie, mais aucun tribunal (hormis la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Horse, dont il sera question plus loin) ne semble s'être appuyé sur le droit international pour interpréter les traités. Dans Simon, la Cour a jugé que le droit international touchant la dénonciation des traités de paix ne s'appliquait pas. Cette décision favorisait les nations signataires de traités qui souhaitaient faire valoir leur droit de chasse en invoquant le maintien en vigueur du traité de 1752.

Lorsque fut rendu l'arrêt Simon en 1985, le paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 était entré en vigueur et avait donné aux droits existants issus de traités une nouvelle dimension juridique. Des décisions récentes avaient affirmé la nécessité d'une approche généreuse et libérale dans l'interprétation des traités. La référence classique se trouve dans l'extrait suivant de l'arrêt Nowegijick, prononcé en 1983:

Il me semble toutefois que les traités et les lois visant les Indiens doivent recevoir une interprétation libérale et que toute ambiguïté doit profiter aux Indiens²⁰.

L'arrêt Sioui de 1990 donne une description succincte de ce qu'est un traité:

[C]e qui caractérise un traité c'est l'intention de créer des obligations, la présence d'obligations mutuellement exécutoires et d'un certain élément de solennité²¹.

L'affaire Sioui portait sur un sauf-conduit émis en 1760, que les tribunaux ont considéré comme un traité entre la nation huronne et la Couronne. Il en ressort clairement qu'à l'époque, la relation entre les deux parties était du moins partiellement du type de nation à nation:

Les relations avec les tribus indiennes se situaient à l'époque qui nous concerne, quelque part entre le genre de relations qu'entretenaient des États souverains et les relations que de tels

États entretenaient avec leurs propres citoyens²².

En 1991, dans l'affaire *Bear Island Foundation*, la Cour suprême faisait remarquer que le respect des droits issus de traités impliquait une obligation de fiduciaire de la part de la Couronne²³. L'arrêt *Sparrow*, qui a fait jurisprudence, donne une explication plus approfondie de la nature de la relation entre les peuples autochtones et la Couronne, bien qu'il n'y soit pas directement question de traités²⁴. L'affaire *Sparrow* portait sur l'effet du paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 sur le droit de pêche des autochtones. La Cour suprême du Canada, unanime dans son interprétation de cet article qui lui était soumis pour la première fois, déterminait que le libellé dudit paragraphe «comporte les rapports de fiduciaire déjà mentionnés et implique aussi une certaine restriction à l'exercice du pouvoir souverain²⁵».

La Cour a cité, avec approbation, la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *R. c. Taylor and Williams*:

Lorsqu'il s'agit d'interpréter les conditions d'un traité, tout à fait indépendamment des autres considérations déjà évoquées, il y va toujours de l'honneur de la Couronne et aucune apparence de «manœuvres malhonnêtes» ne doit être tolérée²⁶.

C'est en se fondant partiellement sur cette conclusion que la Cour a énoncé un principe directeur général d'interprétation du paragraphe 35(1) et, de manière plus générale, de la relation future entre la Couronne et les peuples autochtones:

[L]e 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 historiques²⁷.

En d'autres termes, le gouvernement ne peut traiter les autochtones comme des adversaires. Au contraire, il doit prendre soin de respecter la relation de type fiduciaire qui le lie à eux et reconnaître et protéger leurs droits comme un fiduciaire le ferait.

Le droit canadien fournit donc une grille d'analyse qui permet de commencer à

évaluer la nature des traités et la relation spéciale qui en découle. Les traités présentent toutefois un problème d'interprétation. Le droit canadien comprend un ensemble complexe de règles de la preuve qui régissent l'interprétation des contrats conclus entre parties de force égale (et qui auraient en commun la culture, la langue, les lois et les mécanismes par lesquels sont consignées les promesses).

À propos de l'interprétation des traités avec les Indiens, le juge en chef adjoint MacKinnon, de la Cour d'appel de l'Ontario, a statué comme suit:

[TRADUCTION] Les affaires concernant les droits ancestraux ou les droits des autochtones ne peuvent jamais être tranchées en vase clos. Il importe pour déterminer l'effet du traité de prendre en compte l'histoire et la tradition orale des tribus concernées, ainsi que les circonstances qui existaient à l'époque du traité et sur lesquelles s'appuyaient les deux parties. Il n'est certes pas possible, vu le temps écoulé, de redresser tous les torts que nous estimons avoir été commis autrefois, mais il est néanmoins essentiel, et conforme aux principes établis et acceptés, que les tribunaux ne suscitent de nouveaux griefs en jetant sur les événements passés un regard contemporain et distant²⁸.

Le juge a énuméré un certain nombre d'éléments qui doivent guider l'interprétation des traités, éléments que reprend à son compte la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Sioui. Dans cet arrêt, le juge Lamer, sans prétendre régler définitivement la question, a déclaré que ces éléments étaient «aussi utiles à la recherche de l'existence d'un traité qu'à son interprétation».

Ils facilitent, en particulier, la recherche de l'intention des parties de conclure un traité. Parmi ces éléments, on retrouve:

1. l'exercice continu d'un droit dans le passé et aujourd'hui;
2. les raisons pour lesquelles la Couronne s'est engagée;
3. la situation qui prévalait au moment où le document a été signé;
4. la preuve de relations de respect et d'estime entre les négociateurs; et
5. la conduite subséquente des parties²⁹.

Le juge Lamer a ajouté qu'une «fois que l'on constate l'existence d'un traité valide, ce traité doit, à son tour, recevoir une interprétation juste, large et libérale». Il a fait remarquer que le droit américain en matière de traités était tout aussi pertinent dans le contexte de l'interprétation des traités au Canada et que ce principe, «amplement reconnu par la jurisprudence, a été récemment réaffirmé dans l'arrêt Simon». Il a ensuite adopté le raisonnement de la Cour suprême des États-Unis en 1899 dans l'affaire Jones c. Meehan³⁰:

[I]l faut toujours [...] avoir à l'esprit que les négociations relatives au traité ont été menées pour le compte des États-Unis, une nation éclairée et puissante, par des représentants experts en diplomatie, qui maîtrisent une langue écrite, qui comprennent les modes et les formes pour créer divers types de propriétés qui relèvent de leur droit, qui ont reçu l'assistance d'un interprète à leur service; que le traité a été rédigé par ceux-ci et dans leur propre langue; que, par ailleurs, les Indiens sont un peuple faible et dépendant qui ne possède aucune langue écrite et n'est absolument pas familier avec toute forme d'expression juridique et dont la seule connaissance des termes dans lesquels le traité est formulé lui a été donnée par l'interprète au service des États-Unis; et le traité doit par conséquent être interprété non pas selon le sens technique de ses termes pour des avocats compétents, mais selon ce qui serait, pour les Indiens, leur sens naturel.

Le juge Lamer a poursuivi en ces termes:

Les peuples indiens sont aujourd'hui beaucoup plus versés dans l'art de la négociation avec les autorités publiques qu'ils ne l'étaient à l'époque où la Cour suprême des États-Unis rendait sa décision dans Jones. Le document sous étude ayant été conclu plus de cent ans avant cette décision, ces considérations ne plaident qu'avec plus de force la nécessité pour les tribunaux d'adopter une attitude généreuse et libérale³¹.

L'arrêt Jones contient des termes péjoratifs qui appartiennent à une autre époque et, aujourd'hui, la plupart des Indiens rejetteraient la description qui est faite de leurs ancêtres comme un peuple «faible et dépendant» au moment de la négociation des traités³².

L'arrêt Sioui a vu sa portée sensiblement réduite par des décisions récentes où

l'on a conclu que les signataires de traités plus modernes ne pouvaient bénéficier des règles spéciales d'interprétation puisqu'ils étaient beaucoup plus versés dans l'art de la négociation. Dans *Howard c. La Reine*, où il était question d'un traité par lequel avait été cédé le titre ancestral sur des régions du sud de l'Ontario, la Cour suprême du Canada a déclaré:

Le Traité de 1923 ne soulève pas les mêmes préoccupations que les traités signés à une époque plus lointaine ou dans des territoires plus éloignés, à propos desquels on peut légitimement s'interroger sur la compréhension des parties indiennes [...]. Le Traité de 1923 visait des terres à proximité de l'Ontario urbanisée de l'époque. Parmi les signataires de la bande Hiawatha, il y avait des hommes d'affaires, un fonctionnaire et tous savaient lire et écrire. Bref, ils étaient des participants actifs à l'économie et à la société de leur province. Les dispositions du Traité, tout particulièrement sa clause omnibus, sont tout à fait claires et auraient été comprises par les sept signataires³³.

Dans l'arrêt *Bande d'Eastmain c. Canada*, la Cour d'appel fédérale a adopté un point de vue semblable sur l'interprétation de la Convention de la Baie James et du Nord québécois de 1975:

Même généreuse, [...] l'interprétation des ententes conclues avec les Autochtones dans des circonstances comme celles qui prévalaient en 1975 doit être réaliste, refléter une analyse raisonnable de l'intention et des intérêts de toutes les parties signataires et tenir compte du contexte historique et juridique qui leur a donné naissance³⁴.

Ces décisions n'ont pas fait disparaître les difficultés que pose aux tribunaux l'interprétation des traités. Ils doivent se fonder sur les faits de chaque espèce, mais aussi être guidés par l'évolution du droit sur la relation de fiduciaire spéciale qui existe entre la Couronne et les peuples autochtones. Chaque traité est un document unique de par l'époque et les circonstances dans lesquelles il a été signé. On ne peut s'attendre à ce qu'une formule unique nous donne la clé de l'interprétation d'accords aussi divers.

Pour rendre plus claire notre analyse de la jurisprudence, nous appelons traités historiques tous ceux qui devraient bénéficier pleinement du type d'interprétation décrit dans l'arrêt *Sioui*. Quant à ceux qui, suivant les arrêts *Howard* et *Eastmain*, n'appellent pas l'application des mêmes principes

d'interprétation, nous les qualifierons de traités modernes.

Nous ne prétendons pas qu'il existe une différence marquée entre ces deux catégories d'accords. Le contexte historique de la relation entre les peuples autochtones et les non-autochtones est pertinent à tous les traités, tout comme l'est aussi la relation générale de fiduciaire entre la Couronne et les peuples autochtones, décrite dans l'arrêt Sparrow. Les traités conclus avant le XXe siècle sont clairement historiques, comme le sont aussi un certain nombre de traités conclus dans des régions relativement éloignées du Canada au début du siècle (les traités 8, 9, 10 et 11). Les traités signés à partir de 1975 peuvent être considérés comme des documents modernes. Chacun des traités est cependant unique et, comme l'ont affirmé les tribunaux, son interprétation doit prendre en compte les circonstances ayant entouré sa conclusion.

De fait, pour peu que l'on accepte la logique des jugements rendus par les tribunaux, on peut dire que le texte écrit d'un traité historique ne constitue qu'un des éléments dont il faut tenir compte pour en déterminer le sens et la portée véritables. Il semble illogique de reconnaître que la négociation des traités comporte deux volets et de conclure ensuite qu'un de ces volets, soit la transcription en termes techniques faite par la Couronne, constitue à lui seul le traité.

Par ailleurs, il peut être difficile de s'en tenir à ce raisonnement eu égard à la décision rendue en 1988 dans l'affaire R. c. Horse, dans laquelle la Cour suprême s'est penchée sur l'admissibilité de la transcription des négociations pour appuyer l'argument selon lequel le traité devait garantir aux Indiens un droit d'accès aux terres privées occupées qu'ils cédaient par traité. Le juge Estey a statué ainsi:

J'ai des doutes quant au recours à ce texte pour interpréter le traité no 6. Selon moi, son texte n'a rien d'ambigu. Or, suivant la règle normale en matière d'interprétation des contrats, on ne doit pas avoir recours à une preuve extrinsèque s'il n'y a aucune ambiguïté ou si cela aurait pour effet de modifier le texte d'un document par l'adjonction ou la suppression de certains termes.

La Cour a cité ensuite la formulation qui fait autorité en matière de preuve extrinsèque:

La preuve extrinsèque est généralement inadmissible lorsque, dans l'hypothèse où elle serait acceptée, elle aurait pour effet soit d'apporter des

adjonctions ou des modifications aux termes d'un dossier judiciaire, d'une opération qui, en vertu de la loi, doit être constatée par écrit ou d'un document constituant un contrat valable et exécutoire, ou d'un autre acte, soit d'en contredire les termes. La plupart des énoncés de la règle faits par les tribunaux se rapportent à son application en matière contractuelle et parmi les formulations les mieux connues, il y a celle de lord Morris qui a tenu pour incontestable que:

Une preuve extrinsèque ne saurait être reçue pour contredire ou modifier les termes d'un contrat écrit ou les termes que les parties ont délibérément convenu d'employer pour consigner une partie de leur contrat, ni pour y ajouter des termes ou pour en retrancher. [Bank of Australasia v. Palmer, [1897] A.C. 540, à la p. 545]³⁵

Le juge Estey a fait remarquer que la règle d'exclusion de la preuve extrinsèque sur laquelle il se fondait avait certaines analogies avec les approches à l'interprétation des traités conclus avec les Indiens. Il a cité les arrêts Nowegijick et Jones c. Meehan. Toutefois, le juge Estey a conclu qu'il n'existait «aucune ambiguïté pouvant justifier le recours à des documents extrinsèques pour des fins d'interprétation³⁶».

Mais qu'en est-il si la version écrite du traité est inexacte ou ne reflète pas le sens que lui attribuaient les parties indiennes? Dans l'arrêt Sioui, le juge Lamer se reporte à la conclusion du juge Bisson de la Cour d'appel du Québec, qui s'était fondé sur les premiers mots du document en question (que les Hurons n'avaient pas signé), pour dire que «les Hurons ne savaient pas écrire et le choix des mots ne fait que mettre en évidence le fait que le document du 5 septembre 1760 consigne un traité oral³⁷.» On sait très bien que les traités numérotés furent «signés» par des chefs qui ne savaient ni lire ni écrire et à qui on avait demandé de mettre leur marque sur le papier ou de toucher une plume. Il ne fait aucun doute que les chefs y voyaient une formalité à laquelle la Couronne attachait une grande importance. Mais cette formalité suffit-elle à faire du document dans lequel la Couronne a transposé l'entente verbale la preuve exclusive de sa teneur?

Dans un article qui a eu une grande influence (cité dans Sparrow), le professeur Brian Slattery a résumé ainsi l'essence du problème:

[TRADUCTION] Il faut lire les textes écrits de ces traités d'un œil critique. Ils étaient habituellement accompagnés d'importants

échanges oraux, qui pourraient bien avoir constitué la véritable entente. La version écrite était traduite oralement aux Indiens selon une méthode qui laissait largement place aux malentendus et aux déformations³⁸.

Si l'on s'en tient au strict bon sens, il est évident que pour les Indiens, qui ne savaient ni lire ni écrire, l'entente orale constituait fort probablement le véritable traité. Ils ont peut-être pensé que les représentants de la Couronne attribuaient au document lui-même une importance égale à celle qu'eux-mêmes attachaient aux échanges cérémoniaux de wampum, ou à la consommation de tabac (pour marquer la solennité et la finalité de l'accord), mais ils ne peuvent avoir considéré que le document juridique constituait l'accord lui-même.

L'affaire Horse peut donc être réexaminée à la lumière des principes énoncés dans Sparrow.

En particulier, les tribunaux qui devront interpréter des traités à la suite de l'arrêt Sparrow devraient peut-être tenir compte de l'incidence sur les règles de la preuve en matière d'interprétation du caractère *sui generis* de la relation découlant des traités. Dans Sparrow, la Cour a dit que la relation était de nature fiduciaire plutôt que contradictoire. Cela interdit-il à la Couronne d'affirmer que le texte écrit constitue à lui seul le traité et qu'aucune preuve orale du contraire n'est admissible?

Le droit des contrats ne semble pas appliquer la règle de la prééminence de l'écrit avec autant de rigueur que ne laisse croire la jurisprudence citée dans l'arrêt Horse. Dans un texte qui fait autorité en matière de droit des contrats, Waddams traite de la difficulté d'appliquer la règle d'exclusion de la preuve extrinsèque à une époque où le recours à des formules types, imprimées d'avance s'est généralisé:

[TRADUCTION] Si chaque fois que des documents sont signés le signataire avait lu et bien compris leur contenu et entendait effectivement y consentir, la règle d'exclusion de la preuve extrinsèque pourrait s'appliquer de manière générale. À notre époque, l'utilisation de plus en plus répandue de formulaires imprimés a fait augmenter de manière importante le nombre de cas où les textes sont signés sans avoir été compris, ou même lus. Tout le monde le sait, même les juges le disent ouvertement. De toute évidence, il arrive souvent que la partie qui cherche à faire valoir le document sait qu'il n'a pas été lu Et si cette partie

sait, ou devrait savoir, qu'il ne traduit pas l'intention de son signataire, il ne faudrait pas en faire exécuter les dispositions.

Cette position n'a rien de bien radical. Elle découle tout naturellement de l'idée que le droit des contrats a pour but de protéger les attentes raisonnables³⁹.

Il peut sembler quelque peu exagéré d'appliquer un commentaire à propos des formulaires commerciaux modernes préimprimés à la négociation des traités avec les nations indiennes au XIXe siècle. Mais, dans les deux cas, il s'agit de savoir si les parties pouvaient raisonnablement s'attendre à ce que le document écrit exprime les intentions de part et d'autre. Dans les deux cas, il est possible d'entretenir des doutes sérieux sur ce point, et dans les deux cas, si l'on peut démontrer que le document écrit ne reflète pas véritablement l'entente intervenue, il ne saurait alors être considéré comme le seul support de l'entente. Il faut alors entreprendre la difficile tâche de déterminer si les parties sont effectivement arrivées à un véritable consensus. Dans certains cas, comme nous le montrerons, il est fort possible qu'il n'y ait pas eu consensus sur certains points importants.

En 1984, le juge Lambert de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a écrit, dans l'arrêt R.

c. Bartleman:

[TRADUCTION] Il existe en common law de nombreuses règles sur l'importance qu'il faut attacher au texte d'une entente qui a été consignée par écrit. Mais lorsque le texte en question a été rédigé par l'une des parties, bien après la conclusion de l'entente, et lorsque ce texte est rédigé dans une langue comprise par une seule des parties, aucune des règles touchant l'interprétation des textes ne peut, à mon sens, s'appliquer⁴⁰.

Dans cette affaire, comme l'indique le passage cité, le texte du traité a été rédigé bien après la rencontre; les «signatures» des chefs n'étaient en fait que «des croix marquées sur le document [qui] n'y avaient pas été apposées par les Indiens⁴¹».

Contrairement à ce que laisse entendre l'arrêt Bartleman, il ne semble pas nécessaire de rejeter toutes les règles de common law applicables aux contrats écrits pour arriver à des principes d'interprétation raisonnables, si l'on reconnaît que la plupart des traités, comme bien des contrats préimprimés, constituaient des contrats d'adhésion. Le Black's Law Dictionary définit ainsi le «contrat

d'adhésion» :

[TRADUCTION] Formulaire contractuel type présenté au consommateur de biens ou de services qui a le choix de l'accepter tel quel ou de le refuser sans que le consommateur ait vraiment la possibilité de négocier les clauses du contrat ou de se procurer ailleurs les biens et les services désirés; ces contrats n'ayant pas été négociés, les tribunaux ont tendance à libérer les parties des obligations trop lourdes qu'ils imposent. Ces contrats ne sont cependant pas tous abusifs⁴².

En d'autres termes, il s'agit là d'accords, transcrits par l'une des parties, et qui ne reflètent pas nécessairement le consentement réel de l'autre. L'importance que le droit accorde traditionnellement à l'écrit doit s'effacer devant la réalité de la situation et devant une évaluation honnête du contexte historique. Ces réserves se justifient à plus fort titre dans le cas des traités conclus avec les Indiens, transactions de nature transculturelle, que dans celui des contrats commerciaux modernes, où presque toutes les parties savent lire et écrire.

Selon la Commission, ne pas tenir compte de ces éléments reviendrait à nier le caractère sui generis des traités en droit canadien et, en fait, à nier les raisons mêmes de ce caractère. Dans l'arrêt *Horseman c. La Reine*, le juge Wilson a statué ainsi:

Les principes d'interprétation établis dans les arrêts *Nowegijick* et *Simon* reconnaissent que les traités conclus avec les Indiens sont des accords sui generis [...]. Ces traités sont le produit de négociations entre des cultures très différentes et le langage utilisé ne reflète probablement pas, et on ne devrait pas s'attendre à ce qu'il le fasse, avec exactitude la compréhension que chaque partie a eue de leurs effets à l'époque de leur conclusion. C'est pourquoi les tribunaux doivent être particulièrement attentifs au contexte historique général dans lequel ces traités ont été négociés. Ils doivent être prêts à examiner le contexte historique pour s'assurer de parvenir à une compréhension adéquate de la signification que revêtaient ces traités particuliers pour leurs signataires à l'époque.

Plus loin, dans le même arrêt, le juge a conclu ainsi:

En d'autres termes plus simples, il faut accorder aux traités avec

les Indiens l'effet que leurs signataires avaient évidemment l'intention de leur donner à l'époque de leur conclusion même s'ils ne sont pas conformes aux exigences formelles actuelles. Ils ne devraient pas non plus être minés par l'application des règles d'interprétation que nous appliquons aujourd'hui aux contrats conclus entre des parties qui ont un pouvoir de négociation égal⁴³.

En résumé, le droit canadien a cherché à reconnaître le caractère unique des traités. Il a reconnu également la particularité de la relation entre les parties à ces traités, ainsi que la nature unique du titre ancestral. Mais le droit est, par nature, inconstant et il ne constitue pas, politiquement, un mécanisme approprié pour résoudre les grands problèmes fondamentaux de l'exécution des traités.

Bien évidemment, le droit canadien qui s'applique aux traités est imprégné des valeurs et des postulats qui étaient ceux des négociateurs impériaux des traités. Par exemple, il fait primer le texte écrit du traité sur la tradition orale (bien qu'on reconnaisse, un peu à contrecœur, l'existence de celle-ci). Dans l'arrêt *Horse*, la Cour suprême du Canada a statué que, sauf ambiguïté du texte préparé par les rédacteurs de la Couronne, les tribunaux ne pouvaient utiliser des éléments de preuve supplémentaires extrinsèques pour rechercher la véritable intention des parties. Les tribunaux ont parfois essayé d'atténuer la rigueur de cette règle, mais elle demeure en place et reflète une approche très littérale à l'interprétation des traités.

Les traités sont souvent soumis à l'interprétation des tribunaux, mais généralement dans un contexte restreint et, tout compte fait, insatisfaisant. La question la plus fréquemment en litige est celle de savoir si un Indien, membre d'une Première nation signataire d'un traité, peut se défendre contre l'accusation d'avoir pêché ou chassé hors saison. Les faits, dans leur détail, varient à l'infini, mais le fond reste le même. Souvent les traités offrent un moyen de défense. Toutefois, le contexte ne permet pas de considérer la signification du traité dans son ensemble dans l'optique de la partie indienne. Le tribunal doit se prononcer sur une question très limitée, c'est-à-dire si l'accusé avait ou non le droit, en vertu d'un traité, de pêcher ou de chasser. Les tribunaux ont rarement l'occasion de se prononcer sur la question essentielle, mais controversée, de savoir si le titre ancestral de la nation signataire sur son territoire traditionnel est effectivement éteint.

C'est là l'une des questions centrales que soulèvent les traités. Qu'advient-il si les deux parties à l'accord pensaient chacune avoir conclu un accord

totallement différent? Qu'advient-il s'il n'y a en fait jamais eu d'accord? Le droit commun des contrats impose deux conditions à la validité d'un contrat. La première est la formalité d'un sceau ou l'existence d'une contrepartie (c'est-à-dire, tout simplement, l'échange d'une valeur). La deuxième condition est qu'il y ait eu consensus ad idem, ce qui signifie qu'il doit y avoir eu une rencontre de la volonté des parties, c'est-à-dire un accord.

Dans un contrat commercial, il est rare que les parties ne s'entendent pas sur le fait que l'opération souhaitée par elles est la vente d'une propriété, d'une voiture, d'actions ou de marchandises. En général, une des parties achète quelque chose à l'autre pour un certain prix. Les deux parties savent ce qui est vendu et à quel prix.

En ce qui concerne bon nombre des traités qui nous intéressent, l'une des parties (la Couronne) pensait que l'achat ou l'extinction du titre ancestral que possédait l'autre partie constituait l'objet principal du traité, alors que l'idée même de vendre ou d'éteindre ses droits territoriaux était inconcevable pour la partie autochtone en raison de la nature de ses liens avec la terre. L'affaire Paulette reste jusqu'ici la seule où l'on ait examiné directement cette question.

Un tribunal au moins a exprimé l'avis que l'interprétation d'un traité selon les règles du droit des contrats risquerait d'entraîner son annulation. Dans R. c. Batisse, le tribunal a déclaré, à propos de la négociation du Traité 9 en 1905 et 1906:

[TRADUCTION] Environ 90000 milles carrés de terres riches en ressources furent ainsi acquis par la Couronne, libres de tout intérêt bénéficiaire reconnu aux Indiens, pour une contrepartie ridiculement basse (même pour l'époque). Il reste encore à déterminer si les traités conclus avec les Indiens doivent être considérés essentiellement comme des contrats privés ou comme des accords internationaux. Dans le premier cas, on pourrait facilement contester la validité même de ce traité en soutenant qu'il y a eu abus d'influence ou en invoquant d'autres motifs⁴⁴.

D'autres tribunaux ont aussi établi un lien semblable entre les traités et les contrats. Par exemple, dans R. c. Tennesco, la Cour suprême de l'Ontario a fait remarquer, à propos de la nature d'un traité conclu avec les Indiens:

[TRADUCTION] Dans sa forme la plus simple, le traité doit nécessairement représenter un accord ou un règlement intervenu

entre deux ou plusieurs parties et comporter tous les éléments d'un contrat valable. Pour constituer un traité, les dispositions de l'accord ou du règlement doivent au minimum pouvoir être appliquées, à la demande des parties, pendant la durée de l'instrument⁴⁵.

Si les traités conclus avec les Indiens étaient des contrats, une analyse juridique classique montrerait que bon nombre d'entre eux sont nuls pour cause d'absence de consensus ad idem. Selon le droit des contrats, il faudrait alors replacer les parties dans la position qu'elles occupaient au départ, comme s'il n'y avait pas eu de contrat. Le problème est évident. Après avoir pensé pendant une centaine d'années que le traité comportait l'extinction de droits, il est impossible aux parties de revenir à leur point de départ.

La reconnaissance par les tribunaux de la nature sui generis des traités constitue un élément dont les répercussions juridiques sont considérables. D'une part, qualifier les traités de documents sui generis brise un carcan juridique, puisque cela signifie que des règles spéciales qui tiennent compte de leur caractère unique pourront être élaborées. D'autre part, on pourrait également en déduire que cela permet d'écarter certaines protections fondamentales que prévoit le droit des contrats dans le cas où ces protections auraient pour effet de remettre en question l'extinction du titre ancestral.

Les tribunaux ont montré beaucoup d'empressement à confirmer la validité des traités conclus avec les Indiens, même s'ils sont également disposés à juger qu'ils ont été violés. Dans l'arrêt Simon, le juge en chef Dickson a mentionné la possibilité de violation d'une clause fondamentale des traités:

Il se peut que dans certaines circonstances un traité puisse être éteint par la violation de l'une de ses clauses fondamentales. Il n'est pas nécessaire de trancher cette question en l'espèce puisque les exigences en matière de preuve pour établir une telle extinction n'ont pas été remplies⁴⁶.

Dans la même veine, le paragraphe 60(1) de la Convention de Vienne autorise une partie à un traité à mettre fin au traité ou à en suspendre l'application, en totalité ou en partie, en cas de «violation substantielle» commise par l'autre partie⁴⁷.

Appliquée aux traités, la doctrine de la violation fondamentale semble aller sur

mesure à un certain nombre de situations. Nous en avons un exemple récent dans l'arrêt *Bear Island* de la Cour suprême du Canada⁴⁸. Dans cette affaire, les Anishnabés Teme-Augama («le peuple des eaux profondes» en ojibwa) revendiquaient le titre ancestral sur quelque 4000 milles carrés dans le nord-est de l'Ontario, dans la magnifique région de Temagami où se côtoient, dans un équilibre précaire, les coupes forestières à blanc et les activités touristiques. L'instance introduite au début des années 70 s'est conclue par l'arrêt de la Cour suprême du Canada prononcé à l'été de 1991.

L'affaire *Bear Island* mérite qu'on l'examine à plusieurs niveaux. Il s'agit d'une saga judiciaire qui a duré près de 20 ans. C'est une leçon pour les nombreux dirigeants autochtones qui envisageraient de soumettre à un tribunal les droits les plus importants de leur peuple. La décision de première instance, prononcée à la fin de 1984, concluait que les droits ancestraux étaient inexistantes. Elle examinait par le menu les témoignages des familles sur leurs activités et leurs régions de piégeage. Il existait bien un traité, mais la demande n'avait pas été formulée de manière à obliger le tribunal à se prononcer sur les droits pouvant en découler.

Près de sept années s'écoulèrent avant que la Cour suprême ne rende sa décision en 1991. La Cour a conclu que le juge de première instance avait commis une erreur et elle a ajouté que, d'après les faits constatés par lui, un «droit ancestral» avait bien existé, mais que certains «arrangements» conclus après la signature du traité équivalaient à une adhésion, avec pour conséquence l'extinction des droits ancestraux des Anishnabés Teme-Augama. La Cour a fait remarquer que certains droits issus du traité n'avaient effectivement pas été respectés et que, précisait-elle, le respect de ces droits touchait aux obligations de fiduciaire de la Couronne.

La Cour d'appel de l'Ontario était même allée jusqu'à conclure que le Traité Robinson-Huron avait pour effet d'éteindre unilatéralement le titre ancestral des Anishnabés Teme-Augama, puisque c'était là l'intention de la Couronne et que la ratification de ce qui, par la forme, représentait un accord pouvait aussi bien constituer un acte unilatéral d'extinction de la part du souverain⁴⁹.

Si les circonstances de l'adhésion au traité qui ont été constatées avaient été examinées à la lumière du droit contractuel ordinaire, un autre principe juridique aurait immanquablement fait surface: celui de la violation fondamentale. Il était affirmé que les Anishnabés Teme-Augama avaient renoncé à leurs droits ancestraux essentiellement en contrepartie de deux droits: une rente annuelle et une réserve de dimensions raisonnables. L'un des

principaux objets du traité — et peut-être le plus fondamental — n'avait toujours pas été mis en œuvre. Une petite réserve avait bien été créée à la fin des années 40, soit 60 ans après l'adhésion, mais ce qu'il reste de l'engagement en matière territoriale n'a pas encore été exécuté, plus de 100 ans après la signature du traité.

L'arrêt Bear Island sembler indiquer que la validité d'un traité censé éteindre les droits ancestraux sera rarement mise en doute. Même dans le cas où les droits de la Première nation issus du traité n'auraient pas été respectés, la cession des terres ne saurait être remise en question. Autrement dit, sur le plan du droit, il est possible d'obliger la Couronne à respecter les engagements pris en vertu des traités, mais l'extinction du titre reste valable, quelle que soit la gravité des manquements de la Couronne.

De l'avis de la Commission, les affaires comme Bear Island imposent aux tribunaux un fardeau qui ne leur revient pas. C'est trop exiger des tribunaux que de leur demander de se prononcer sur la validité d'instruments sur lesquels on se fonde depuis des générations, voire des siècles. Il est naturel qu'un tribunal confirme la validité de tels instruments, plutôt que de les annuler, et qu'il se contente d'attribuer une indemnité à la partie lésée dans le cas où la Couronne a manqué à ses obligations. La Cour suprême n'a jamais été appelée à se prononcer sur la validité d'un traité dont le texte écrit, selon toute évidence, ne correspond pas à l'idée qu'en avaient les nations signataires.

Les traités conclus avec les Indiens possèdent désormais les attributs suivants en droit canadien:

- ils constituent des accords sui generis, et ne sont pas de simples contrats ni des traités en vertu du droit international;
- ils sont conclus par une partie — la Couronne — qui a envers l'autre — la nation signataire — une obligation de fiduciaire;
- l'établissement et la mise en œuvre des traités mettent toujours en cause l'honneur de la Couronne;
- les traités historiques doivent faire l'objet d'une interprétation généreuse et libérale qui tienne compte de l'idée que se faisait la partie autochtone du traité au moment de sa signature;

- il est possible que les règles d'interprétation applicables aux traités historiques ne s'appliquent pas aux traités modernes, mais les tribunaux n'ont pas encore examiné les conséquences de l'arrêt Sparrow à cet égard, compte tenu notamment de leur caractère sui generis et de l'obligation de fiduciaire qui incombe à la Couronne.

La Commission estime que la nature unique des traités historiques appelle l'application de règles spéciales pour tenir compte de l'idée que se faisaient les nations signataires du traité. Avant de pouvoir adopter cette approche, il faudrait commencer par rejeter l'idée que le texte écrit du traité représente la seule attestation du traité.

La question fondamentale que nous avons posée au début demeure: qu'en est-il s'il n'y a pas eu accord du tout? L'une des parties pensait qu'elle achetait des terres; l'autre pensait qu'elle acceptait de partager son territoire. Le problème déborde du cadre de l'analyse juridique pour entrer dans la zone grise du contact entre deux sociétés étrangères l'une à l'autre qui concluent un traité dont la signification revêt la plus haute importance pour l'une comme pour l'autre, mais une signification peut-être totalement différente. Les questions touchant les droits ancestraux et issus de traités sont de bien des manières très différentes de celles que les tribunaux ont l'habitude de trancher, et l'on est en droit de se demander si ces questions ne constituent pas des litiges non susceptibles d'être réglés par voie judiciaire.

Cependant, depuis au moins 1973, la Cour suprême du Canada a toujours affirmé, dans chacun de ses arrêts importants touchant les droits ancestraux ou issus de traités, que ces questions sont effectivement du ressort des tribunaux. Dans les affaires Calder, Guerin, Simon, Sioui et dans d'autres, des arguments ont été présentés selon lesquels les juges ne pouvaient ou ne devaient être saisis des questions en litige. Jusqu'à l'arrêt Guerin en 1984, les responsabilités de fiduciaire de la Couronne avaient été qualifiées de «fiducie politique» ne relevant pas de la compétence des tribunaux. Quant aux droits ancestraux et issus de traités, ils auraient été «remplacés par la loi». Avant l'arrêt Sparrow, on considérait que la réglementation des droits de pêche ancestraux avait de fait éteint ces droits.

La Cour suprême du Canada a, de façon à peu près constante, clairement reconnu que les droits ancestraux et issus de traités font partie intégrante du régime juridique qui définit la suprématie du droit au Canada. Les autochtones ont dû attendre longtemps et payer très cher des décisions judiciaires quelque peu erratiques. Ces décisions s'appuyaient en outre sur une jurisprudence qui

faisait fi de l'optique autochtone sur des questions essentielles⁵⁰. Quelles que puissent être les lacunes du régime juridique dans le cadre duquel ces droits ont été examinés, il est clair qu'ils ne constituent pas des anomalies historiques, ni de simples mesures politiques. Ils font partie du fondement même de notre droit et ils ont ouvert la voie à notre société pluraliste.

Cependant, ils ont aussi contribué à attiser les tensions entre les parties signataires. Les poursuites judiciaires ne favorisent guère la réconciliation. Elles créent des gagnants et des perdants. Ces derniers n'acceptent pas toujours la décision des tribunaux, surtout si le processus et les résultats leur paraissent illégitimes. Cette observation vaut aussi bien pour les populations des nations signataires que pour certains segments de la population non autochtone. C'est la raison pour laquelle nous croyons que les nations signataires de traités, les institutions de la Couronne et la population canadienne en général devraient s'engager dans un effort de compréhension et de respect mutuel qui ne soit pas alimenté par les victoires ou les échecs devant les tribunaux.

Lorsque les tribunaux auront atteint les limites de l'analyse juridique et du droit comme outils de détermination des droits, ils seront obligés de recommander la négociation d'un règlement politique à partir des droits dont ils auront établi l'existence. Les tribunaux peuvent décrire des droits. Ils ne peuvent pas garantir le bon fonctionnement d'une relation fondée sur ces droits. Nous devons peut-être un jour renoncer à chercher assistance auprès des tribunaux. Dans l'arrêt *Delgamuukw*, le juge Lambert de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique nous y exhorte avec éloquence:

[TRADUCTION] Ainsi, en fin de compte, c'est notre société tout entière qui devra faire place aux droits des Indiens grâce à des compromis et à des accommodements politiques fondés d'abord sur la négociation et le consensus puis, ensuite, sur la volonté souveraine de l'ensemble de la communauté. Les droits des Gitksans et des Wet'suwet'ens auxquels est circonscrite la poursuite qui nous concerne, et qui ne laissent aucune latitude en dehors de la stricte application de la loi, ainsi que les droits de tous les peuples autochtones de la Colombie-Britannique ne constituent qu'un élément dans la définition ultime du type de société que nous créerons en Colombie-Britannique et dans l'ensemble du Canada au cours des années à venir. À mes yeux, le défaut de reconnaître la véritable portée des droits des autochtones en common law et selon notre Constitution, ne fera

que perpétuer les difficultés à trouver pour les peuples indiens la place honorable au sein des collectivités de la Colombie-Britannique et du Canada à laquelle ils peuvent légitimement prétendre en vertu des droits qui sont les leurs et de l'ancienneté de leurs cultures⁵¹.

3. Les traités historiques: justice et réconciliation

[TRADUCTION] Notre peuple a toujours su qu'il lui était indispensable de pouvoir vivre en conformité avec sa culture et sa spiritualité. Nos anciens nous ont enseigné que l'esprit et l'objectif qui sous-tendent la relation scellée par traité doivent durer tant que la rivière coulera et que le soleil brillera. Nous attendrons aussi longtemps qu'il le faudra que les non-autochtones comprennent notre mode de vie et le respectent. Nous aurons alors obtenu le respect qu'appelle le traité que nous avons conclu.

Josephine Sandy
Ojibwa Tribal Family Services
Kenora (Ontario), 28 octobre 1992

Aux termes de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, les droits issus de traités sont protégés par la Constitution. En un sens, ces traités, ainsi que les liens uniques qu'ils créent entre les nations et les peuples, font désormais partie de la Constitution. Toutefois, malgré l'article 35, les institutions gouvernementales ont été lentes à traduire dans leurs lois, leurs politiques et leurs pratiques, la teneur des traités. Trop souvent, les droits qui en découlent sont contestés devant les tribunaux.

Comme nous l'avons vu, le droit canadien a établi certaines règles qui respectent le caractère unique des traités. Mais les traités sont également limités par la nature du droit que les tribunaux sont appelés à appliquer. Les tribunaux en ont examiné les textes sous un angle purement juridique. La Commission a conclu qu'à l'avenir les décisions des tribunaux risquent fort de creuser davantage le fossé qui sépare les parties signataires, peu importe qui sort gagnant ou perdant de ces futurs litiges.

Même lorsqu'un tribunal confirme l'existence d'un droit issu d'un traité, il est appliqué à contrecœur. C'est souvent dans le contexte d'une poursuite pénale

que sont invoqués devant les tribunaux les droits issus de traités. Il n'existe aucun mécanisme facilement accessible pour faire appliquer positivement un droit reconnu par un tribunal comme moyen de défense à une accusation de pêche ou de chasse illégale. De la même manière, les litiges qui ont trait aux terres de réserve ou à d'autres droits importants issus de traités sont retardés et demeurent souvent non résolus faute de mécanisme approprié d'exécution, ce qui perpétue l'injustice (voir le chapitre 4 dans la deuxième partie du présent volume).

3.1 Le besoin de justice

La Commission considère que le premier objectif de l'exécution des traités consiste à faire justice. Les droits issus des traités qui ont déjà été définis par les tribunaux devraient être reconnus et appliqués.

Nous présenterons à la fin du présent chapitre, ainsi qu'ailleurs dans le présent volume (voir en particulier le chapitre 4), nos recommandations en vue de faire justice dans ce sens restreint mais important.

Le Canada a été fondé en partie sur les promesses faites dans les traités, et le respect de ces promesses met en jeu l'honneur et la légitimité du pays. La mise en œuvre des droits issus de traités qui ont déjà été reconnus par les tribunaux vaudra aux populations des nations signataires des traités des avantages importants. En particulier, l'exercice intégral des droits de pêche, de chasse et de piégeage permettrait de donner un élan nouveau aux économies traditionnelles. La réalisation des droits territoriaux et le règlement des revendications territoriales fourniront des ressources importantes pour la création de nouveaux débouchés économiques.

La mise en œuvre des droits issus de traités qui ont été reconnus par les tribunaux permettra également de démontrer que l'honneur de la Couronne est reflété dans ses actes. Tant que ne seront pas respectés les droits issus de traités que reconnaît déjà le droit canadien, on ne pourra pas s'attendre à ce que les nations signataires entament des discussions en vue d'une réconciliation plus profonde avec les autres Canadiens. Il ne suffit plus que les gouvernements disent: «Faites-nous confiance.»

La première étape de la mise en œuvre des traités consiste donc à trouver les façons de donner effet aux droits issus de traités déjà reconnus par le système juridique canadien. Nous présentons plus loin dans ce chapitre et dans le

chapitre 4 des recommandations précises pour leur mise en œuvre à court terme.

3.2 Le besoin de réconciliation

À notre sens, la réconciliation ne doit pas se limiter à la mise en œuvre des droits de chasse issus de traités ou à la restitution des terres de réserve qui ont été injustement ou illégalement enlevées par le passé. Cela signifie épouser l'esprit et l'objectif de la relation scellée par traité, relation bâtie sur la confiance et la loyauté réciproques, et en faire l'armature d'une nouvelle relation dynamique fondée sur le respect entre les peuples.

Il faudra susciter un changement d'attitudes pour instaurer cette relation nouvelle. Un consensus devra se forger qui reconnaisse que la relation scellée par traité est à l'avantage de tous. De nouvelles institutions devront être créées au sein desquelles pourra se concrétiser cette relation. Car elle est à l'heure actuelle enlisée dans l'ignorance, la méfiance et les préjugés. Cela est d'ailleurs le cas depuis des générations.

Nous entamons cette analyse en sachant parfaitement que le Canada vit une crise financière. Nous estimons cependant que la relation troublée actuelle entraîne des coûts largement supérieurs au coût d'une relation équilibrée, surtout si l'on tient compte des coûts humains. Nous avons étudié le coût du régime actuel avec son train de désespoir, de pauvreté et de décès prématurés (voir le chapitre 2 du volume 5). Une nouvelle relation fondée sur le respect des traités favorisera l'autonomie économique, la prise en main et la restitution des ressources aux nations signataires de traités. Elle libérera leurs communautés des entraves de la dépendance à l'égard du gouvernement.

La Commission a cerné un certain nombre de grandes questions qui appellent une analyse, la réconciliation et la réparation des torts. Elles sont issues des convictions très différentes de la Couronne et des nations signataires quant à la nature et au contenu des traités. Avant d'examiner ces différences, il importe de préparer le terrain à la réconciliation en décrivant les domaines où les traités ont permis d'obtenir un consensus.

3.3 Communauté de vues

Les tribunaux ont, parfois à tort, considéré le texte écrit comme le reflet exact et complet de la teneur du traité. Il serait dangereux d'aller à l'autre extrême et

de conclure que l'absence de consensus est telle qu'il vaudrait mieux mettre totalement de côté les textes écrits. Ce point de vue entraînerait le rejet total de toute forme d'accord consigné par traité.

En réalité, les points de vue de la Couronne et des nations signataires sur les traités se recoupent souvent. Les deux parties croyaient que les traités aménageaient un avenir commun, qu'ils définissaient les relations entre gouvernements, qu'ils garantissaient le partage des richesses économiques de la terre. Ils garantiraient la paix et empêcheraient la guerre. Ils impliquaient un respect mutuel et durable. Il y a communauté de vues sur le fait que le traité, une fois établi, définissait et façonnait de manière définitive la relation entre les parties.

Il y a communauté de vues sur le fait que chacune des parties introduisait dans la cérémonie de signature du traité ses symboles les plus sacrés. La Couronne se servait, pour rendre les traités officiels, de son instrument le plus officiel: le document revêtu du sceau. Le clergé était souvent invité à assister aux conseils de traité afin d'apporter conseils et lumières spirituelles aux parties. Les représentants de la Couronne engageaient la parole du souverain. Dans la tradition juridique anglo-canadienne, mettre le sceau à un traité donnait à celui-ci force de loi, comme l'a précisé lord Denning, de la Cour d'appel d'Angleterre, en 1982:

[TRADUCTION] [Les peuples indiens] pourront dire que leurs droits et libertés leur ont été garantis par la Couronne, d'abord du chef du Royaume-Uni, puis par la Couronne du chef du Canada, mais, dans un cas comme dans l'autre, par la Couronne. Aucun Parlement ne devrait affaiblir ces garanties. Elles doivent être respectées par la Couronne du chef du Canada «tant que le soleil se lèvera et que la rivière coulera». Cette promesse ne doit jamais être rompue⁵².

De la même manière, les nations signataires de traités puisaient dans leurs propres lois et traditions les marques solennelles: elles faisaient intervenir le calumet, le wampum, le tabac et l'art oratoire. Chez les nations indiennes des plaines, les ententes étaient scellées avec le calumet sacré:

[TRADUCTION] Le concept de traité, Inaistisinni, n'est pas étranger à la tribu des Bloods. Inaistisinni est un ancien principe de droit que les Bloods ont souvent invoqué pour régler des conflits, faire la paix, établir des alliances ou des relations commerciales avec

d'autres nations, telles les Crows, les Gros-Ventres, les Sioux et, plus récemment, les Américains en 1855 et les Britanniques en 1877. Inaistisinni est un élément clé d'un droit immémorial, qui a servi à forger les relations avec d'autres nations. Inaistisinni est un pacte sacré, une entente solennelle, la forme d'entente supérieure à toutes les autres, qui lie les parties pour la vie. La solennité du traité est telle qu'il mérite le plus sacré de nos symboles et de nos cérémonies, le calumet.

Les Healy
Lethbridge (Alberta), 25 mai 1993

La conclusion des traités était invariablement marquée de toute la solennité qui convient à des engagements devant durer tant que le soleil se lèvera et que la rivière coulera.

3.4 Divergence de vues

Nous avons démontré dans le volume 1 qu'il y avait divergence de vues entre les nations indiennes et la Couronne quant aux postulats de base sur lesquels reposaient les traités. La Couronne visait l'extinction du titre ancestral et l'assujettissement des nations signataires. La Couronne britannique, comme toutes les puissances européennes venues dans les Amériques, souscrivait à la doctrine de la découverte, que le juge en chef Marshall de la Cour suprême des États-Unis décrivait, en 1823 dans l'arrêt *Johnson c. M'Intosh*, de la manière suivante:

[TRADUCTION] Ce principe voulait que le titre de propriété passe au gouvernement au nom ou par les sujets duquel la découverte avait été faite, à l'exclusion de tous les autres gouvernements européens et que ledit titre puisse être parfait par la possession.

L'exclusion de tous les autres Européens donnait nécessairement à la nation qui avait fait la découverte le droit exclusif d'acheter la terre aux autochtones et d'y établir des colonies. Ce droit ne pouvait être entravé par aucun des autres Européens. Ils le revendiquaient tous pour eux-mêmes et ils le reconnaissaient lorsque d'autres l'avaient revendiqué. [...] Si les différentes nations européennes respectaient les droits d'occupation des autochtones, elles revendiquaient néanmoins pour elles-mêmes l'autorité ultime et, en conséquence, elles s'attribuaient et

exerçaient le pouvoir de céder les terres alors que celles-ci étaient encore en la possession des autochtones. Il était entendu pour tous que ces cessions conféraient un titre à leurs bénéficiaires, sous la seule réserve du droit d'occupation des Indiens⁵³.

Ce principe explique les objectifs de la Couronne britannique dans la négociation des traités, du moins après la Proclamation royale de 1763. La Couronne estimait que les terres indiennes tombaient sous son autorité, même en l'absence de traité. Elle voyait dans le titre que détenaient les Indiens un droit possessoire, une imperfection du titre de propriété de la Couronne qu'un simple achat suffirait à effacer. Une seule transaction assurait l'acquisition définitive du titre.

Pour leur part, les nations signataires de traités considéraient que les traités, par leur esprit et leur objectif, consistaient en un ensemble de promesses verbales, solennelles et réciproques de coexistence pacifique dans l'intérêt de tous. Le traité devait être renouvelé périodiquement, pour en assurer la pertinence et la vitalité. De ce point de vue, le traité ne résidait pas davantage dans le bout de papier que produisait la Couronne que dans le calumet, le wampum ou le tabac qui symbolisaient la solennité des promesses faites.

Si chaque traité constitue un pacte unique, il existe une constance remarquable dans les principes qu'ils contiennent, tels que les expriment les nations signataires. Ces dernières sont presque unanimes à affirmer qu'elles n'ont pas, en signant des traités avec la Couronne, renoncé à leur relation avec la terre (ou, pour parler comme les Européens, à leur titre), ni à leur statut de nation souveraine. Elles considèrent au contraire la négociation et la conclusion des traités comme la confirmation de ces droits fondamentaux.

Les nations indiennes ont tout naturellement considéré les traités qu'elles ont signés avec les Européens de la même manière que ceux qu'elles avaient conclus entre elles. Comme nous l'avons vu dans le volume 1, les traités servaient à leurs yeux à renforcer l'autonomie des nations et à établir entre elles des liens de parenté. Pour les nations signataires, le processus menant à un traité affirmait leur identité nationale et leurs droits sur le territoire. Il donnait naissance à des liens sacrés de parenté et de confiance.

3.5 La fragilité des traités

Les traités ont été confirmés par les deux parties et leur annulation n'est

envisageable ni pour l'une ni pour l'autre⁵⁴. Les nations signataires de traités affirment, à peu près à l'unanimité, la validité des traités conclus avec la Couronne, et leur volonté de ne pas les annuler. Cela est essentiel pour comprendre la position qu'elles ont prise devant la Commission et en d'autres occasions. Elles ne contestent pas l'existence ou la validité des traités, mais plutôt l'interprétation qu'en donne la Couronne.

En droit canadien, comme nous l'avons vu, le maintien de la validité du traité dépend du comportement des signataires après sa conclusion⁵⁵. Par comparaison, le droit international prévoit certains cas qui autorisent une partie à suspendre l'application de certaines clauses précises du traité en cas de différend, plutôt que de s'en retirer ou de dénoncer le document dans son entier⁵⁶.

La Commission est d'avis que si les nations signataires des traités décidaient de recourir à tous les moyens juridiques à leur disposition pour contester l'interprétation juridique orthodoxe donnée au texte des traités, certaines de leurs dispositions clés ne résisteraient peut-être pas à des arguments faisant appel aux notions de contrainte, de dénégation d'écriture, de violation fondamentale et de manquement à l'obligation de fiduciaire de la Couronne⁵⁷. De telles contestations risqueraient de remettre en question des droits anciens et de susciter dans tout le Canada une grave incertitude juridique et financière.

Il pourrait aussi en être tout autrement. Devant l'argument que les traités, par exemple, n'ont pas eu pour effet d'éteindre le titre ancestral, certains tribunaux pourraient donner à certains arrêts rendus au cours des 30 dernières années, généralement favorables aux autochtones, une interprétation rigide et limitée. Dans cette éventualité, voyant leurs aspirations bafouées, les autochtones risquent de se sentir frustrés et la violence pourrait renaître, tant au sein de leurs propres collectivités qu'à l'extérieur.

Nous tenons à bien souligner que la contestation du texte juridique des traités historiques ne reflète pas la position des nations signataires de traités. Celles-ci attendent résolument la mise en œuvre de leurs droits issus de traités, tels qu'elles les conçoivent. C'est la Couronne qui a minimisé l'importance des traités à un point tel que la remise en question de leur validité devient — en ultime recours, bien sûr — envisageable.

La tension actuelle résultant des divergences de points de vue sur les objectifs visés par les traités oblige les parties à choisir entre deux options

diamétralement opposées:

- renégocier de fond en comble les traités historiques;
- cerner et mettre en œuvre l'esprit et l'objectif de ces traités.

3.6 L'esprit et l'objectif des traités

Au sens où l'utilise la Commission, l'expression «l'esprit et l'objectif» signifie les intentions des parties signataires exprimées lors des négociations, les raisons qui les ont amenées à conclure un traité et les résultats qu'elles en attendaient: partage, coexistence et avantage mutuel. L'esprit et l'objectif transcendent la nature purement juridique des traités et englobent les éléments constitutionnels et spirituels. Ils exigent une approche libérale et souple en matière d'interprétation des traités.

La Commission estime qu'il importe de redécouvrir l'esprit et l'objectif des traités historiques et d'en faire à nouveau la base de leur application. Nous avons conclu que le contexte interculturel dans lequel s'est inscrite la négociation a probablement entraîné un défaut de consentement sur de nombreux points essentiels des traités historiques. Comme l'ont indiqué les tribunaux, les traités modernes ne présentent pas les mêmes difficultés d'interprétation, mais ils n'en sont pas exempts pour autant et ils ne contiennent pas, dans beaucoup de cas, les mesures nécessaires pour redéfinir la relation. Nous pensons que le respect de l'esprit et de l'objectif des traités historiques exige deux approches distinctes:

- une interprétation large et libérale des promesses et des accords que contiennent les traités tels que les ont compris les deux parties, fondée sur tous les renseignements disponibles relatifs aux négociations, y compris les éléments de preuve orale et secondaire, sans accorder une importance excessive au texte même;
- la négociation d'un compromis sur les questions pour lesquelles un examen approfondi de tous les éléments de preuve conclurait à l'absence de consensus entre les parties.

Le plus important pour respecter l'esprit et l'objectif des traités est de reconnaître ouvertement que les parties n'ont peut-être pas pu s'entendre sur des questions telles que le titre ancestral en raison de la difficulté à en traduire

les concepts clés. Dans cette optique, compte tenu des facteurs empêchant les nations signataires de donner un consentement libre et éclairé, il serait abusif de la part de la Couronne de soutenir que ces traités ont eu pour effet d'éteindre les droits ancestraux⁵⁸.

La Commission est d'avis que le Canada devrait faire connaître sa volonté d'assumer les obligations de la Couronne conformément à l'esprit et à l'objectif des traités et d'agir en conséquence. Cela implique nécessairement qu'il accepte la décolonisation des nations signataires de traités.

3.7 La relation de fiduciaire: rétablissement du partenariat originel

La nature de la relation de fiduciaire entre la Couronne et les peuples autochtones est examinée dans d'autres parties de notre rapport (voir les chapitres 5 et 7 du volume 1 et les chapitres 3 et 4 du volume 2). La relation de nation à nation concrétisée dans la pratique de l'établissement de traités implique un certain nombre d'obligations de fiduciaire mutuelles entre les nations qui les signent. Cette relation découle de l'accord mutuel intervenu entre les parties au traité à l'égard du partage d'un territoire et de ses avantages et donc de la création d'un lien permanent et irrévocable de coexistence. Le terme de partenariat est le plus apte à décrire ce concept que nous avons déjà à l'esprit en intitulant notre rapport spécial *Partenaires au sein de la Confédération*.

Lorsque la relation s'est déséquilibrée et qu'une des parties, pour une raison quelconque, devient vulnérable devant l'autre, nous devons nous en remettre aux principes de la fiducie. Quel que soit le lien de partenariat qu'a créé ou qu'auraient dû créer les traités, les nations signataires ont été privées de nombreux droits civiques et économiques fondamentaux et, de ce fait, sont devenues vulnérables au pouvoir des gouvernements fédéral et provinciaux.

La relation entre les peuples autochtones et la Couronne reflète le paradigme, classique en fiducie, de la vulnérabilité d'une des parties au pouvoir et à la volonté de l'autre. Dans de tels cas, le droit impose des devoirs précis à la partie «dominante».

La Commission estime que la Couronne a l'obligation de fiduciaire de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour redresser ce déséquilibre de nature coloniale et contribuer au retour d'un véritable partenariat avec les nations

signataires de traités. La Couronne devra, pour ce faire, à la fois prendre des mesures positives et s'abstenir de toute action qui entraverait ce processus.

La notion de partenariat a été examinée par les tribunaux de la Nouvelle-Zélande à propos du traité de Waitangi conclu en 1840. Le président de la plus haute cour du pays, le juge Cooke, écrivait en 1987 dans l'arrêt *New Zealand Maori Council c. A.-G.* :

[TRADUCTION] Le traité [de Waitangi] a créé un partenariat entre les races, et c'est dans cette notion qu'il faut chercher la réponse à l'affaire en l'espèce. [...] Dans ce contexte, la question est alors de savoir quelles mesures doit prendre la Couronne, en tant que partenaire agissant à l'endroit de son partenaire maori avec la bonne foi absolue qui caractérise l'obligation de partenariat, afin de garantir que l'application des pouvoirs prévus par la *State-Owned Enterprises Act* n'entre pas en conflit avec les principes du traité.

Il convient d'ajouter [...] que le devoir d'agir raisonnablement et avec une bonne foi absolue n'incombe pas à une seule des parties. De leur côté, les Maoris ont promis loyauté à la Reine, acceptation entière de son gouvernement en la personne des ministres responsables et coopération raisonnable⁵⁹.

Le juge Richardson s'est exprimé ainsi:

[TRADUCTION] Dans le domaine constitutionnel national au sein duquel s'inscrit le traité en vertu de la *Treaty of Waitangi Act* et de la *State-Owned Enterprises Act*, il y a tout lieu d'attribuer aux deux partenaires l'obligation d'agir de bonne foi dans leurs relations réciproques et dans l'exécution des obligations que leur impose le traité. C'est ce qu'exigent le pacte lui-même et l'incidence qu'il a aujourd'hui encore sur la vie de la Nouvelle-Zélande, ainsi que ses dispositions⁶⁰.

Le juge Casey a précisé pour sa part que le traité comprenait la notion de «partenariat permanent» :

[TRADUCTION] Il est implicite dans la relation que chacune des parties doit faire preuve de bonne foi dans ses rapports avec

l'autre, ainsi que dans l'exercice par la Couronne des pouvoirs gouvernementaux qui lui sont attribués. En le rappelant, nous ne faisons qu'affirmer le maintien de «l'honneur de la Couronne» qui sous-tend toutes les relations de traité dans lesquelles celle-ci s'engage⁶¹.

Les principes clés d'un tel partenariat sont ceux que nous avons définis dans le volume 1 comme étant les axes d'une relation renouvelée. Ce sont la reconnaissance mutuelle, le respect mutuel, le partage et la responsabilité mutuelle.

Le partenariat issu des traités doit devenir un objectif pour l'avenir, puisque le passé a été caractérisé par l'absence de bonne foi de la part de la Couronne, par l'exercice parfois arbitraire du pouvoir au détriment des intérêts des peuples autochtones et par l'imposition de politiques de marginalisation.

Avec le retour progressif, par la revitalisation des traités existants et l'établissement de nouveaux traités, à une relation de partenariat plutôt que de domination entre le Canada d'une part, et les nations autochtones et signataires de traités d'autre part, le devoir de diligence pourrait devenir plus égal et réciproque dans la pratique. À mesure que les nations autochtones et signataires de traités retrouveront leur dignité et leurs droits, elles auront davantage d'occasions d'interaction avec l'ensemble de la société canadienne et seront tenues par l'honneur, conformément aux traités, de faire preuve envers elle de la même bonne foi qu'elles exigent à juste titre aujourd'hui du Canada.

Le nouveau partenariat exclut également l'idée que les nations signataires de traités puissent bénéficier de leurs droits sans assumer les obligations correspondantes. De fait, les traités numérotés imposaient expressément aux nations signataires qu'elles maintiennent la paix et appliquent les lois. C'est l'un des fondements du droit de créer des systèmes de justice autochtones⁶². Les traités visaient à l'évidence un important degré de réciprocité en matière de droits et d'obligations.

La dépendance et le sous-développement des nations signataires de traités ne font que refléter un manque de respect à l'endroit de la nature véritable de la relation scellée par traité. Toutes les institutions de la Couronne ont l'obligation de fiduciaire de remédier à cet état de choses et de promouvoir l'autonomie économique et l'autosuffisance chez les nations.

3.8 Titre et droits ancestraux: le partage mais non l'extinction

Comme nous l'avons écrit dans notre rapport intitulé *Conclure des traités dans un esprit de coexistence*, rien n'est plus important pour les nations signataires de traités que leur lien avec les terres et les territoires ancestraux. Rien n'est plus essentiel à leurs cultures, à leurs identités et à leurs économies⁶³. De nombreux témoins à nos audiences nous ont dit que l'extinction de leur titre est absolument inconcevable dans les cultures des nations signataires. Par exemple, le chef François Paulette a affirmé:

[TRADUCTION] Dans ma langue, il n'existe pas de mot pour «renonciation». Il n'y a pas de mot pour «renoncer». Je ne peux pas expliquer le mot «renonciation» dans ma langue. Comment voulez-vous que mon peuple ait apposé sa marque sur la «renonciation»?

Le chef François Paulette
Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)
9 décembre 1992

Les nations signataires de traités sont à peu près unanimes à dire qu'elles n'ont pas accepté d'éteindre leurs droits sur les terres et les territoires ancestraux, mais qu'elles ont plutôt accepté de les partager équitablement avec les nouveaux arrivants. Le témoignage du chef George Fern, de la collectivité de Première nation de Fond du Lac, est à ce titre représentatif:

[TRADUCTION] Nous estimons que les ententes conclues par traité sont fondées sur le principe du partage de notre terre natale et de ses ressources naturelles et non sur la renonciation à nos droits ou leur extinction. En conséquence, les mécanismes de mise en œuvre des traités devraient s'inspirer des notions de cogestion des ressources et de partage des revenus provenant des terres de la Couronne et leurs ressources. De tels arrangements créeraient une assise économique importante pour l'autonomie gouvernementale et donneraient aux Premières nations les moyens de protéger notre Mère la Terre et de jouir de ses bienfaits.

Le chef George Fern
Conseil tribal de Prince Albert
La Ronge (Saskatchewan), 28 mai 1992

De nombreux traités prévoient dans leur texte l'extinction des droits fonciers ancestraux des autochtones en échange de droits contractuels précis, conformément à la politique de la Couronne de recourir aux traités pour obtenir l'extinction du titre ancestral. Les Premières nations signataires du Traité 7 ont récemment procédé à un examen de leur traité et en ont tiré la conclusion suivante:

[TRADUCTION] En 1877, la Confédération des Pieds-Noirs, les Tsuu T'ina et les Assiniboines ont conclu avec les colons européens un accord de partage des terres; il n'a jamais été question de céder des ressources ni de renoncer à des terres. Le gouvernement s'engageait à prendre soin de ces nations et à subvenir à leurs besoins à perpétuité.

Il est maintenant plus évident que jamais que lors de la conclusion du traité à Blackfoot Crossing en 1877, on était en présence de deux interprétations différentes. Le gouvernement, pour sa part, avait la conviction que la cession des terres constituait l'objectif du traité. Il faut souligner que, selon les rapports de l'agent des affaires indiennes, à l'époque où le Traité 7 a été signé, le processus d'établissement des traités n'était qu'une formalité visant à éteindre le titre foncier des Indiens.

Pour nous, l'entente conclue par les Premières nations du Traité 7 portait sur le partage des terres, jusqu'à la profondeur d'un soc de charrue, en échange de certaines concessions⁶⁴.

Le fait pour les organismes de la Couronne de soutenir que les traités ont pratiquement éteint tous les titres ancestraux risque fort de faire échouer le processus de réconciliation. Il est vrai que les textes des traités conclus après 1850 mentionnent clairement l'extinction du titre ancestral, mais les nations signataires n'acceptent pas qu'ils aient eu un tel effet. Il est très peu probable qu'un jugement les fasse changer d'avis sur cette question essentielle. C'est pourquoi la Commission propose que, dans la recherche d'un règlement de la question des terres et des ressources, on parte du principe qu'une relation durable entre les parties nécessite l'acceptation, de part et d'autre, du partage raisonnable des terres et des ressources qu'impliquent les traités (voir le

chapitre 4 dans la deuxième partie du présent volume). Pour diverses raisons que nous approfondissons dans les deux chapitres suivants, nous estimons que toute interprétation de l'esprit et de l'objectif des traités historiques qui devra constituer la base d'une nouvelle relation doit être équitable à l'égard des Premières nations — et leur paraître telle — en ce qui concerne leur titre de propriété et leur utilisation des terres ancestrales et des ressources ainsi que leur accès à celles-ci.

Une absence de consensus sur la question du titre foncier aurait d'énormes conséquences. Un profond différend oppose les parties signataires quant à la portée des traités historiques, et plus particulièrement ceux dont le texte écrit énonce l'extinction du titre foncier ancestral.

Dans *Conclure des traités dans un esprit de coexistence*, nous avons écrit, à propos des dispositions d'extinction contenues dans les anciens traités:

Étant donné les interprétations divergentes des clauses d'extinction et la jurisprudence à laquelle il vient d'être fait allusion, il n'est pas toujours possible de dire avec certitude que la formulation d'une clause d'extinction en déterminera les effets juridiques⁶⁵.

Plus loin, nous ajoutons:

[L]a politique d'extinction du titre ancestral poursuivie à l'époque des traités numérotés visait à faciliter la colonisation par les non-autochtones et à favoriser l'assimilation des autochtones. Pris ensemble, ces objectifs ne font pas simplement fi des intérêts liés au titre ancestral, ils en sont la négation même. C'est comme si la volonté d'éteindre le titre était une fin en soi. Selon la Commission, ces objectifs ne sauraient être pris au sérieux dans un régime constitutionnel où l'on accorde la plus grande importance au principe de l'égalité et au respect de la différence autochtone⁶⁶.

Ainsi, même si le libellé de nombreux traités historiques prévoit clairement l'extinction du titre, il est fort probable que les parties autochtones n'y aient jamais consenti. Il est improbable que les autochtones, qui croient avoir été placés sur leurs terres ancestrales par le Créateur qui leur a imposé le devoir de prendre soin de la terre et de tout ce qu'elle porte, les aient cédées à des étrangers volontairement et consciemment. Par contre, il serait parfaitement conforme à leur conception du monde et à leurs normes éthiques d'accepter de

les partager avec les nouveaux arrivants.

La nature juridique du titre ancestral (voir chapitre 4), l'origine et la nature des devoirs de fiduciaire de la Couronne envers les peuples autochtones (voir les chapitres 5 et 7 du volume 1 et les chapitres 3 et 4 du présent volume), ainsi que la nature essentiellement contractuelle des traités soulèvent une question importante, celle de savoir si les traités qui ont censément éteint le titre ancestral sur de vastes territoires ont effectivement eu ce résultat⁶⁷. Les traités comprenaient toutefois un accord visant le partage de territoires entre les nations signataires des traités et les nouveaux arrivants, représentés par la Couronne.

Il est donc possible que le titre ancestral continue de coexister avec les droits de la Couronne dans les régions visées par les traités, et ce malgré l'intention de la Couronne d'en obtenir la cession. Il est cependant également possible que les tribunaux continuent de donner effet au texte écrit des traités, si injustifié que cela puisse paraître aux nations signataires.

La relation découlant d'un traité exige à tout le moins que les parties se rencontrent dans un esprit de partenariat en vue de parfaire la réalisation de l'accord demeuré incomplet. Comme aucune des parties n'a exprimé le désir de dénoncer les traités, nous devons essayer de proposer des moyens de régler les questions où leur consensus fait défaut.

Il est bien évident que la Couronne doit s'abstenir d'affirmer, durant les négociations visant à compléter les traités, que le titre ancestral des nations signataires a été éteint, sauf s'il y a eu manifestement consentement à l'extinction. D'autre part, les nations signataires, s'étant engagées de bonne foi à partager leurs terres, ne sauraient prendre aucune mesure contraire à l'esprit et à l'objectif du partenariat fondé sur ces principes. Les deux parties sont donc soumises, dans la négociation visant à compléter les traités, aux contraintes que leur imposent les obligations qui en découlent.

Ce doit être une condition implicite des négociations que le principe du partage, qui était à la base des motifs des nations signataires au moment de l'établissement des traités, leur donne droit à une assise territoriale suffisante pour répondre à leurs besoins culturels et économiques actuels et pour soutenir leurs gouvernements.

3.9 Souveraineté et fonction gouvernementale

La souveraineté, comme l'extinction des droits, est une notion pour laquelle il n'y a pas de correspondant dans les langues et les philosophies autochtones (voir chapitre 3). Les nations signataires de traités estiment toutes que lorsqu'elles ont donné à leur relation avec la Couronne une forme officielle, elles agissaient en qualité de nations. En concluant des traités où il est question de reconnaissance mutuelle et de droits et obligations précis et réciproques, les nations signataires n'entendaient pas céder leur souveraineté, mais bien l'exercer.

En 1832, dans l'arrêt *Worcester c. State of Georgia*, le juge en chef de la Cour suprême des États-Unis, John Marshall, a statué:

[TRADUCTION] Les mots «traité» et «nation» sont des mots qui appartiennent à notre propre langue, que nous utilisons dans nos actes diplomatiques et législatifs et qui ont chacun un sens précis et bien établi. Nous les avons appliqués aux Indiens comme nous les avons appliqués aux autres nations de la terre. Ils s'appliquent à tous dans le même sens.

[...] Ces articles [des traités conclus entre les nations indiennes et la Grande-Bretagne et les États-Unis] sont reliés à d'autres et reconnaissent l'autonomie gouvernementale [de ces nations]. Le fait même d'avoir conclu avec elles des traités en est la reconnaissance; et un principe bien établi du droit des nations veut qu'une puissance plus faible ne renonce pas à son indépendance, c'est-à-dire à son droit à l'autonomie gouvernementale, en s'associant à une nation plus forte et en acceptant sa protection⁶⁸.

Dans la même affaire, le juge McLean a rédigé une opinion concordante dans laquelle il posait la question suivante:

[TRADUCTION] Qu'est-ce qu'un traité? C'est un pacte conclu entre deux nations ou deux collectivités qui bénéficient de l'autonomie gouvernementale.

Est-il essentiel que chacune des parties possède les mêmes attributs de la souveraineté pour que le traité soit exécutoire? On ne saurait le prétendre, car il serait alors bien rare d'avoir des traités valables. La seule condition est que chacune des parties

contractantes possède le droit à l'autonomie gouvernementale et le pouvoir d'exécuter les clauses du traité⁶⁹.

Si nous citons ces extraits, ce n'est pas pour faire valoir que la Couronne et les nations signataires des traités ont ou avaient des attributs de souveraineté identiques ou différents, mais bien afin de confirmer le lien essentiel entre le droit et le pouvoir d'un peuple de se gouverner lui-même et l'acte de conclure un traité.

La Commission estime que l'esprit et l'objectif des traités exigent que la Couronne respecte le droit inhérent des nations signataires à administrer leurs propres affaires et territoires. Bien entendu, ce principe comprend implicitement le droit des nations signataires de traités à s'engager avec la Couronne dans des relations intergouvernementales, de profiter des avantages que confèrent de tels accords et d'en assumer volontairement les obligations.

À cet égard, il faudra voir comment concrétiser l'exercice de ces droits. Les autochtones qui peuvent affirmer et exercer leur droit sont membres des nations qui ont conclu des traités avec la Couronne. Celle-ci, en concluant avec elles des traités de nation à nation, a reconnu par là leur statut de nations autonomes. Mais il existe d'autres nations autochtones qui n'ont pas encore de traités avec la Couronne. Comme nous le verrons dans le chapitre 3, elles ont le droit de négocier et de conclure des traités qui préciseront leurs pouvoirs en matière de fonction gouvernementale.

3.10 Observations sur la mise en œuvre des traités historiques

Les traités historiques (dans leurs versions orales et écrites) couvrent des sujets très divers. La Commission n'entend pas énumérer les droits et les obligations précis qu'ils contiennent, mais elle souhaite faire une mise en garde contre la tentation d'en négliger les postulats tacites, qui ont contribué à tant de malentendus.

Nous formulons les observations suivantes au sujet des traités historiques:

- Les droits précis des nations signataires n'ont pas été reconnus ou mis en œuvre dans de nombreux cas, et peut-être même dans la plupart des cas.

- Le droit à l'autonomie gouvernementale, implicite dans les traités, n'a pas été reconnu.
- Dans bien des cas, voire dans la plupart, la mise en œuvre des traités a entraîné un déséquilibre sur le plan des avantages et des obligations de la relation, en faveur de la Couronne et au détriment des nations signataires.
- Le droit canadien a généralement donné effet au texte des traités qui censément éteignent les droits et les titres des nations signataires, sans par ailleurs rendre exécutoires les aspects des traités qui imposent à la Couronne l'obligation de fiduciaire d'assurer la mise en œuvre intégrale et équitable des traités.

Si la validité des traités historiques — ou de certains de leurs éléments clés, notamment les clauses portant sur l'extinction des droits — était soumise à l'examen des tribunaux, des aspects essentiels de nombreuses parties du texte écrit risqueraient d'être invalidés pour les raisons suivantes:

- Dans certains cas, les nations signataires des traités n'ont peut-être pas donné un consentement éclairé à l'extinction de leurs droits et de leur titre⁷⁰.
- Dans certains cas, des éléments importants des traités ont peut-être été omis du texte rédigé par la Couronne⁷¹.
- Dans certains cas, la lettre du traité a peut-être été respectée, mais l'esprit et l'objectif, qui appelaient une interprétation plus large, ont peut-être été violés⁷².
- Dans certains cas, la non-exécution par la Couronne de certaines obligations prévues par les traités pourrait constituer une violation fondamentale⁷³.
- Dans certains cas, les traités pourraient être qualifiés d'abusifs ou les accords déclarés entachés de fraude, d'abus d'influence ou obtenus par la contrainte⁷⁴.
- Dans certains cas, la mise en œuvre des traités pourrait être jugée

nettement insuffisante par rapport aux normes que doit respecter un fiduciaire.

Enfin, les textes des traités historiques ne mentionnent pas explicitement le droit inhérent des nations signataires à l'autonomie gouvernementale, ce qui a semé le doute parmi les gouvernements et les tribunaux non autochtones quant à savoir si la fonction gouvernementale est effectivement un droit issu des traités.

Ces observations nous amènent à conclure que, faute de trouver d'autres solutions que l'action en justice, les traités historiques pourraient, dans bien des régions du Canada, sinon dans la plupart, faire l'objet de nouvelles contestations judiciaires.

Il faut trouver une meilleure solution.

Recommandation

La Commission recommande:

2.2.2

Que les parties mettent en œuvre les traités historiques dans la double optique de la justice et de la réconciliation:

a) la justice exigeant la mise en œuvre des conditions convenues dans les traités, telles qu'elles sont consignées dans le texte et dans les témoignages oraux;

b) la réconciliation exigeant l'adoption de principes permettant de régir la relation scellée par traité et de parfaire les traités demeurés incomplets faute de consensus.

4. Les processus de mise en œuvre et de renouvellement des traités

[TRADUCTION] L'approche à privilégier actuellement consiste à travailler à partir de la relation scellée par traité. Nous espérons pouvoir entamer avec le nouveau gouvernement un processus

national, bilatéral, en vue d'envisager des moyens pratiques pour mettre en œuvre non seulement les traités, mais également le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

Le chef Ovide Mercredi
Assemblée des Premières nations
Ottawa (Ontario), 11 mai 1993

[TRADUCTION] Le sous-développement, la pauvreté, la maladie et la dépendance qui règnent au sein des Premières nations trouvent leur source dans le mépris et la violation de nos traités et de la Constitution du Canada. De la même manière, le début de la solution à nos problèmes et à nos contradictions fondamentales se trouve dans le respect et l'application loyale de ces droits et obligations sacrés issus de traités.

Le vice-chef John McDonald
Conseil tribal de Prince Albert et Premières nations Denesuliné
La Ronge (Saskatchewan), 28 mai 1992

[TRADUCTION] Si la Commission royale souhaite vraiment faciliter le redressement des injustices commises à l'endroit de nos nations au nom de la Couronne, alors vous devez joindre votre voix à la nôtre pour demander à la Couronne du chef du Canada de rétablir entre nos peuples la relation que prévoyait le traité et d'ouvrir un processus bilatéral global d'examen des traités avec chacune des Premières nations, de nation à nation. Seul ce type de dialogue bilatéral entre nations permettra de régler nos différends et de rétablir l'honneur de la Couronne.

Le chef Johnson Sewepegham
Nations cries de Little Red River et de The Tall
High Level (Alberta), 29 octobre 1992

Au cours de nos audiences, dirigeants et membres des nations signataires des traités ont été unanimes à demander l'instauration d'un processus de mise en œuvre et de renouvellement des traités. La Commission partage leur opinion. Il ne s'agit pas de créer un nouveau processus, mais d'en réactiver un très ancien.

De l'avis des commissaires, un processus de mise en œuvre et de renouvellement des traités constitue la solution appropriée pour traiter des

problèmes touchant à la relation établie par les traités. Si le processus est relancé d'une manière qui respecte comme il se doit les traités ainsi que les croyances et la diversité des nations signataires, il ouvrira une ère nouvelle dans la vie des peuples autochtones et des Canadiens en général.

Dans cette section, nous nous pencherons sur les traités historiques. Il s'agit de ces accords conclus avant que les autochtones n'aient généralement accès à des conseillers juridiques. Pour leur part, les traités modernes sont longs et détaillés, le produit de négociations approfondies. Mais ils ne satisfont peut-être pas entièrement aux normes d'équité et d'exhaustivité des accords que nous essayons par ce rapport de faire établir. Nous aborderons plus loin dans ce chapitre les difficultés particulières que présentent les traités modernes.

Les intervenants devant la Commission ont fait état de la nécessité d'un «processus de traité bilatéral», d'un «processus de mise en œuvre des traités», de «renouvellement des traités», d'«examen des traités», ou simplement d'un «processus relatif aux traités». Quelle que soit l'expression choisie, tous étaient d'accord sur la nécessité de revoir et de faire revivre les traités existants.

Nombre des personnes qui sont venues devant la Commission ont insisté sur le caractère bilatéral d'un tel processus⁷⁵. Nous parlons des processus de mise en œuvre et de renouvellement des traités sans toujours préférer l'expression de l'adjectif «bilatéral». Les nations signataires considèrent, à juste titre, que les traités sont bilatéraux de par leur nature. Elles constituent l'une des parties et la Couronne, l'autre⁷⁶. Dans bien des cas, les nations signataires estiment que la relation en vertu du traité a été fixée entre souverains. Elles sont certainement toutes d'avis que la relation s'est établie entre nations ou entre peuples. Chacun des traités représente la rencontre de deux cultures, régimes politiques, systèmes juridiques et régimes fonciers distincts. Les traités sont, en ce sens, fondamentalement bilatéraux.

Cependant, chaque partie à la relation de mise en œuvre du traité peut, du point de vue politique, se révéler complexe. Il arrive, par exemple, que les nations signataires soient composées de clans, de tribus et de villages divers ayant chacun leurs propres lois et coutumes. En outre, à certains endroits, les structures politiques traditionnelles des nations signataires ont parfois été remplacées par des conseils de bande élus aux termes de la Loi sur les Indiens, ainsi que par d'autres entités telles que les conseils tribaux et les associations politiques provinciales, régionales et nationales qui, pour certaines questions, peuvent représenter des nations signataires.

De la même manière, bien que «la Couronne» constitue réellement une partie unique dans la relation bilatérale scellée par traité, Sa Majesté la Reine est conseillée par de nombreux ministres appartenant à de nombreux gouvernements et n'exerce aucun pouvoir réel en dehors d'eux. Au Canada, le pouvoir législatif réside principalement dans le Parlement, et le gouvernement fédéral a la responsabilité d'exécuter les traités; toutefois, de nombreuses questions visées par ceux-ci portent sur des domaines relevant des provinces, notamment les ressources naturelles et les terres.

Au Canada, de nos jours, la Couronne est une notion qui à la fois empêche les gouvernements d'agir de manière arbitraire et qui, de façon positive, représente une force affirmative et honorable nécessaire au maintien des relations scellées par traité et à l'accomplissement des promesses faites au nom de la société dans son ensemble.

Certaines nations signataires de traités continuent de considérer que la Couronne du chef du Royaume-Uni a un rôle à jouer dans la relation scellée par traité. Elles en sont convaincues et leur point de vue mérite considération.

Si la relation établie par les traités a un caractère bilatéral, la question de la représentation des parties jouera un rôle important dans le succès du processus bilatéral. Les discussions visant la mise en œuvre des traités pourraient souvent englober plus d'un gouvernement de part et d'autre. D'un côté il y aura les gouvernements fédéral et provinciaux. Quant aux nations signataires, elles auront un jour des gouvernements à caractère fédéral, au sein desquels les administrations des bandes, ou leurs successeurs, conserveront une certaine autonomie locale. La réussite d'un processus relatif aux traités déterminera le rôle des gouvernements des nations signataires en tant qu'un des trois ordres de gouvernement au sein de la fédération canadienne. La nature essentiellement bilatérale de la relation sera préservée, mais les discussions pourraient faire intervenir plus d'une entité gouvernementale de part et d'autre.

Nous faisons état d'un processus de mise en œuvre et de renouvellement des traités historiques. Les nations signataires ne souhaitent pas revenir au point de départ et créer entre les parties une relation nouvelle. Elles demandent la mise en œuvre des traités dans le contexte de la relation d'autrefois, mais d'une manière qui, de l'avis des parties, permettra d'apporter une solution juste et raisonnable aux différends. Les traités sont pour les nations signataires des accords sacrés conclus entre des peuples, et non des vestiges du passé, et elles souhaitent que l'esprit en soit revitalisé. Nous parlons de mise en œuvre

parce que les traités portent déjà, au moins implicitement, sur les questions qui intéressent les nations signataires, et de renouvellement, pour souligner la nécessité de revitaliser les relations établies il y a si longtemps par les traités.

Ce processus comportera des négociations en vue de corriger les lacunes que contiennent les documents originaux rédigés par la Couronne. Comme nous l'avons signalé, les nations signataires considèrent que le texte des traités historiques est incomplet et trompeur. La négociation entourant ces lacunes ne signifie pas la renégociation du traité tout entier. Le processus relatif aux traités que nous proposons n'équivaut pas à une renégociation des traités historiques existants. Les nations signataires n'ont pas demandé à la Commission de recommander la renégociation, l'annulation ou la modification de leurs traités. Compte tenu de l'histoire de nombreux traités, et plus particulièrement de leur mise en œuvre systématiquement biaisée au détriment d'une des parties, cela est quelque peu surprenant.

Selon l'approche adoptée jusqu'ici en droit canadien, plusieurs traités auraient entraîné l'extinction des droits les plus fondamentaux qu'un peuple puisse posséder. Dans un tel contexte, il est remarquable que les traités n'aient pas été plus vivement dénoncés. Au contraire, les membres de nations signataires qui ont témoigné devant la Commission ont affirmé que toutes les clauses des traités — y compris celles que la Couronne n'a pas consignées — continuent d'exister et qu'il suffit de les reconnaître et de les mettre en œuvre. Ces nations ne considèrent pas que les textes des traités fassent autorité, mais elles ne cherchent pas non plus à dénoncer ou à invalider leurs traités. Ce qu'elles font valoir, toutefois, c'est que le traité original, malgré son ambiguïté, sa partialité ou ses insuffisances, a établi entre les parties une relation qui subsiste aujourd'hui et qu'il faut maintenant entamer un processus dans le cadre de cette relation et en harmonie avec l'esprit qui lui a donné naissance.

Il s'est dégagé des interventions faites par les nations signataires une constante, soit que les traités sont des pactes sacrés et spirituels qui ne peuvent pas être répudiés, pas plus que les cultures et les identités propres aux nations signataires. Par les traités, ces nations soutiennent qu'elles ont scellé avec la Couronne une alliance spirituelle irréversible, laquelle ne peut être rompue.

Les nations signataires considèrent que leur relation fondamentale avec la Couronne a été solennisée: il importe maintenant de mettre en place un processus permanent dans le cadre de cette relation.

Le gouvernement fédéral, tenant pour des revendications ou des griefs les questions relatives aux traités qui restaient en suspens, a établi une procédure par laquelle il cherche, à travers la négociation, à régler une fois pour toutes et avec certitude ces questions. Si des négociations seront effectivement nécessaires afin de respecter l'esprit et l'objectif des traités, le processus relatif aux traités sera cependant défini par le partenariat préexistant.

Avec une constance remarquable, les nations signataires estiment que la promesse de maintenir le partenariat et de le revoir périodiquement figure déjà dans leurs traités avec la Couronne. Bon nombre des premiers traités prévoient explicitement le renouvellement périodique et le maintien de la relation. Le versement de redevances annuelles à la date de la signature, que prévoient de nombreux traités, représente bien davantage que le paiement d'une rente. Il est considéré comme une occasion officielle d'examiner et de renouveler la relation d'année en année.

Nous citons les paroles de lord Sankey, du Comité judiciaire du Conseil privé, qui décrivait l'Acte de l'Amérique du Nord britannique comme [TRADUCTION] «un arbre vivant capable de croître et de s'étendre à l'intérieur de ses limites naturelles⁷⁷». Tout comme la constitution d'un pays est un objet organique, qui s'adapte continuellement aux nouvelles conditions de la société humaine, les principes qui sous-tendent un traité conclu entre nations doivent être interprétés à la lumière de l'évolution de la relation. Ainsi, les traités doivent être suffisamment souples pour permettre d'y inclure des questions nouvelles qui n'ont peut-être pas été abordées lors des discussions initiales. Une fois établies ou rétablies, les relations scellées par traité doivent être assez souples pour englober des domaines nouveaux.

Le processus relatif aux traités permettra donc de faire ressortir le fait que les traités constituent un ensemble de droits et d'obligations fiduciaires mutuels propres à maintenir la relation entre les partenaires, plutôt que comme une série de revendications et de griefs. Dans le cadre de ce processus, les parties chercheront ensemble à définir avec clarté, précision et certitude leurs obligations et leurs droits respectifs issus de traités.

Le Canada a la chance de bénéficier d'une tradition vivante d'établissement des traités à laquelle il peut maintenant donner un nouvel élan. Certains pays ne se sont jamais engagés dans des traités avec leurs peuples indigènes; c'est le cas notamment de l'Australie où l'on s'efforce maintenant, après avoir nié pendant 200 ans les droits ancestraux, d'entreprendre la réconciliation entre les peuples indigènes et les non-indigènes⁷⁸.

Dans d'autres pays, comme les États-Unis, le gouvernement a unilatéralement mis fin aux processus relatifs aux traités au cours du siècle dernier⁷⁹, créant ainsi de profondes anomalies entre les peuples autochtones américains et leur retirant leur principal moyen — reconnu par la Constitution — d'établir et de maintenir des relations avec les États-Unis⁸⁰. Il est révélateur qu'en Nouvelle-Zélande, où existe un processus relatif aux traités, les droits des Maoris ont fait des progrès considérables.

Au Canada, la reconnaissance constitutionnelle des droits créés par les accords sur les revendications territoriales à titre de «droits issus de traités» montre combien le processus relatif aux traités a gardé sa vitalité, malgré les difficultés que posent les politiques contemporaines en matière de revendications. Le Canada pourrait donc être le premier pays au monde à utiliser les traités ou leur renouvellement comme le principal moyen de consacrer les relations avec les nations indigènes.

Établir un traité n'oblige pas les parties à mettre de côté toutes leurs différences politiques et juridiques, encore moins d'adopter la conception du monde de l'autre. Un traité est la reconnaissance mutuelle d'un ensemble d'intérêts communs entre nations qui se considèrent fondamentalement distinctes. Les relations scellées par traité évolueront de manière organique, mais il ne faut pas s'attendre à ce que la conception du monde de l'une des parties disparaisse en cours de route. Au contraire, le processus d'établissement des traités donne légitimité et rend hommage aux différences qui existent entre les parties tout en forgeant des liens dans l'honneur et la confiance.

Au Canada, on a déjà proposé la création de processus officiels relatifs aux traités, plus particulièrement en 1985 et en 1986, lorsque des discussions ont eu lieu entre certaines Premières nations signataires du Traité 8 et David Crombie, alors ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, dans le but de réviser le traité. M. Crombie a décrit l'initiative proposée dans sa lettre du 11 mars 1985 à Harold Cardinal, négociateur en chef du Traité 8; il y exprime avec éloquence notre propre point de vue sur le processus de mise en œuvre des traités:

[TRADUCTION] Vous n'êtes pas sans savoir que j'ai confié à M. Frank Oberle, député, la tâche d'explorer les moyens par lesquels les problèmes ou les griefs relatifs au traité actuel pourraient être résolus, les parties non réalisées du traité être mises en œuvre et

l'esprit et les buts du traité être pris comme base d'un accord sur lequel engager l'avenir.

Si mon mandat actuel ne me permet pas de répondre aux besoins du processus, je serai prêt à présenter une demande au Cabinet afin d'obtenir les pouvoirs nécessaires. Je conviens que, le cas échéant, le gouvernement fédéral pourrait introduire des projets de loi prévoyant la mise en œuvre ou la réaffirmation de l'accord. Je reprends votre propre déclaration selon laquelle ces discussions et cet accord ne constitueraient pas une répudiation ou une renégociation du traité, mais bien plutôt l'affirmation et l'éclaircissement de ses véritables clauses. En plus des questions couvertes par le traité, les parties pourraient envisager de conclure des accords sur d'autres sujets.

Je suis bien entendu prêt à prendre en compte les articles du traité, le rapport des commissaires aux traités et tout autre rapport écrit de l'époque, ainsi que l'interprétation que donnent les Indiens au traité, y compris son historique, écrit et oral, mais je ne crois pas pour autant que nous devons nous limiter ainsi, car il me paraît beaucoup plus important de reconnaître que le traité est l'expression d'une relation spéciale, qui doit elle-même être renouvelée et rétablie. C'est dans cet esprit et dans ce but que nous devrions aller de l'avant, et non pas poussés par obligation juridique de produire des preuves. [...] Je vois dans ce processus l'occasion de redéfinir et de repenser votre relation avec le gouvernement fédéral de manière à renforcer vos droits historiques et constitutionnels en tant que Premières nations indiennes, tout en retrouvant les moyens d'administrer vos propres affaires.

Ce processus a reçu l'aval du premier ministre Mulroney à la Conférence des premiers ministres en avril 1985⁸¹.

Le député nommé par le ministre, Frank Oberle, a rédigé un document de travail sur la portée de cette initiative de rénovation et sur les questions qu'elle touchait. Ce document, transmis au ministre Crombie le 31 janvier 1986⁸², contenait un programme détaillé pour régler par étapes les problèmes découlant du Traité 8. Cependant, en l'absence de l'autorisation officielle du Cabinet, le processus proposé n'a pas abouti⁸³. Cet effort montre l'importance d'un engagement formel du gouvernement. Les témoignages des chefs du

Traité 8 montrent qu'ils poursuivent leurs efforts pour obtenir un processus de révision du traité, malgré les échecs passés⁸⁴.

Les propositions pour la mise sur pied d'un processus relatif aux traités ont conduit à l'inclusion de plusieurs dispositions dans l'Accord de Charlottetown de 1992:

(2) Le gouvernement fédéral s'engage à établir des processus, de la nature de ceux des traités, visant à la clarification ou à la mise en œuvre des droits issus de traités et, avec l'accord des parties, à la rectification des termes des traités; il s'engage en outre, à la demande des peuples autochtones du Canada concernés par un de ces processus, à participer de bonne foi à celui-ci.

(3) Les gouvernements des provinces et des territoires s'engagent, dans le cadre de leur compétence, à participer de bonne foi aux processus visés au paragraphe (2) sur invitation conjointe du gouvernement fédéral et des peuples autochtones du Canada concernés ou lorsque les termes du traité en cause le prévoient.

(4) Les participants aux processus visés au paragraphe (2) tiennent notamment compte, s'il y a lieu, de l'esprit et du but des traités, selon la compréhension des peuples autochtones concernés.

(5) Il est entendu que tous les peuples autochtones du Canada titulaires de droits issus de traités ont accès, de manière équitable, aux processus visés au présent article.

(6) Le présent article ne porte pas atteinte aux droits des peuples autochtones du Canada qui ne sont pas parties à un traité donné⁸⁵.

Ces dispositions sont tombées en même temps que le reste de l'Accord, mais elles montrent que, tout récemment encore, cette idée était largement acceptée par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, ainsi que par les dirigeants des organisations autochtones nationales.

En 1993, le Parti libéral du Canada, qui forme actuellement le gouvernement, exprimait publiquement dans son programme électoral son soutien à l'idée d'un processus relatif aux traités⁸⁶.

Depuis son arrivée au pouvoir, le gouvernement a effectivement entrepris de

répondre à ce besoin. L'Entente-cadre du Manitoba, signée le 7 décembre 1994 par le ministre des Affaires indiennes et les 60 collectivités des Premières nations du Manitoba, énonce notamment le principe suivant:

5.3 Dans le cadre du présent processus, on donnera aux droits des Premières nations issus de traités une interprétation plus actuelle, respectant leur esprit et leurs buts, qui sera convenue entre le Canada et les Premières nations⁸⁷.

La Table ronde Mohawks-Canada constitue un autre processus dans le cadre duquel le gouvernement du Canada et les collectivités mohawks d'Akwesasne, de Kahnawake et de Kanesatake ont entamé des discussions [TRADUCTION] «en vue de favoriser l'harmonie et la coexistence pacifique entre les Mohawks et le Canada grâce à la coopération et aux négociations non conflictuelles⁸⁸». Ces collectivités mohawks ont ensemble présenté une déclaration sur le droit inhérent à l'autodétermination dans laquelle elles demandent au Parlement d'adopter une loi [TRADUCTION] «permettant un processus de négociation de traité et d'autres ententes entre les gouvernements mohawks et le Canada⁸⁹».

De plus, l'honorable Ron A. Irwin, ministre des Affaires indiennes, et la Confédération des Premières nations du Traité 6 ont signé le 16 mars 1995 une déclaration d'intention assortie d'une entente sur [TRADUCTION] «l'élaboration d'un protocole pour des discussions bilatérales touchant le Traité 6⁹⁰».

Le 10 août 1995, le gouvernement du Canada annonçait de nouvelles propositions pour la négociation de l'autonomie gouvernementale dans lesquelles il envisageait que les accords seraient protégés par la Constitution à titre de droits issus de traités.

Le gouvernement du Canada est disposé, lorsque les autres parties sont d'accord, à inscrire dans la Constitution les droits énoncés dans les ententes sur l'autonomie gouvernementale à titre de droits issus de traités au sens de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Cette façon d'assurer l'application du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale permettrait de maintenir les rapports historiques qu'entretiennent les peuples autochtones et la Couronne. Les droits relatifs à l'autonomie gouvernementale pourraient, en vertu de l'article 35, être protégés:

- soit dans de nouveaux traités;

- soit dans le cadre d'accords sur les revendications territoriales globales;
- soit en les ajoutant aux traités existants.

Les traités créent des obligations et des engagements qui lient mutuellement les parties et qui bénéficient d'une protection constitutionnelle. Tenant compte du caractère solennel et durable des droits issus des traités, le gouvernement est d'avis que le principal critère pour décider s'il y a lieu d'accorder ou non à un aspect donné une protection constitutionnelle consiste à déterminer s'il s'agit d'un élément fondamental de l'autonomie gouvernementale qui devrait lier les générations futures. Selon cette approche, les sujets pouvant bénéficier de cette protection comprendraient:

- la liste des compétences ou des pouvoirs — par sujet — et des ententes connexes;
- les rapports entre les règles de droit autochtones et les règles de droit fédérales et provinciales;
- la région géographique dans laquelle le gouvernement ou l'institution autochtone concernée exercera ses compétences ou ses pouvoirs, ainsi que les personnes visées;
- les questions à l'égard desquelles le gouvernement autochtone est responsable devant ses membres, de façon à établir la légitimité de ce gouvernement et le caractère légitime de ses règles de droit en vertu de la Constitution du Canada⁹¹.

Ces initiatives, la dernière surtout, vont généralement dans le sens des recommandations de la Commission sur les nouveaux processus d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités. Toutefois, comme nous l'expliquons plus loin dans ce chapitre et au chapitre suivant, la Commission estime que les processus relatifs aux traités devraient être centrés sur les nations autochtones et sur les nations signataires de traités, plutôt que sur les collectivités prises individuellement.

Nos observations sur la nature des traités et des relations qu'ils établissent valent autant pour les traités modernes que pour les traités historiques. Les circonstances dans lesquelles les traités modernes ont été négociés exigent des modalités différentes de mise en œuvre et de renouvellement, mais, en principe, les objectifs de renouvellement et de revitalisation de la relation sont les mêmes.

Recommandations

La Commission recommande:

2.2.3

Que le gouvernement fédéral établisse un processus bilatéral permanent pour la mise en œuvre et le renouvellement de la relation entre la Couronne et les nations signataires de traités historiques, ainsi que des obligations de la Couronne à leur endroit qui en découlent, conformément à l'esprit et à l'objectif des traités.

2.2.4

Que l'esprit et l'objectif des traités historiques soient mis en œuvre dans le respect des principes fondamentaux suivants:

a) la teneur des droits et des obligations des parties signataires des traités doit être, pour toutes fins, définie selon une approche juste et libérale, tenant compte des sources tant orales qu'écrites;

b) la Couronne est engagée à l'égard des nations signataires de traités dans une relation de fiduciaire basée sur la confiance et l'absence d'affrontement;

c) les devoirs conflictuels de la Couronne envers, d'une part, les nations signataires de traités et, d'autre part, les Canadiens en général doivent être conciliés dans l'esprit de partenariat scellé par traité;

d) il existe relativement aux traités historiques une présomption voulant que:

- les nations signataires de traités n'avaient aucune intention de consentir à l'extinction totale de leur titre et de leurs droits ancestraux lorsqu'elles ont conclu des traités;
- les nations signataires avaient en vue le partage d'un territoire, ainsi que le partage de la responsabilité et de la gestion de celui-ci, plutôt que sa cession, même dans les cas où le texte d'un traité historique mentionne l'extinction totale des droits fonciers ancestraux;
- les nations signataires n'entendaient pas renoncer à leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale en signant des traités, et l'établissement même des traités doit être considéré comme la confirmation de ce droit,

non comme sa négation.

2.2.5

Que, une fois l'esprit et l'objectif d'un traité reconnus et intégrés dans une interprétation commune du traité, toutes les lois, politiques et pratiques qui ont une incidence sur les clauses du traité reflètent cette interprétation.

5. Les processus d'établissement de traités

[TRADUCTION] Il est parfaitement inutile d'appliquer une politique qui suppose qu'on peut arrêter pour toujours les dispositions d'un accord sur les revendications territoriales. Il est impossible de trouver une définition acceptable des compromis que devront faire les membres de sociétés différentes au cours de plusieurs générations. De nos jours, l'établissement d'un accord sur les revendications territoriales doit être considéré comme un début, et non comme un aboutissement.

L'importance attachée à l'irrévocabilité des accords dans la politique fédérale actuelle sur les revendications territoriales ne cadre pas avec le soutien exprimé par le gouvernement fédéral au principe de l'autonomie gouvernementale. Pour que les règlements territoriaux globaux puissent servir de point de référence essentiel à l'équilibre entre le caractère distinct des sociétés autochtones et les obligations allant de pair avec la citoyenneté canadienne, ces accords doivent être soumis périodiquement à un examen, à la renégociation et à la révision. Il est déjà assez ambitieux de demander aux représentants de la Couronne et à un peuple autochtone de parvenir à un accord satisfaisant pour tous dans l'immédiat. Tenter de prévoir avec précision les besoins des générations futures et le milieu dans lequel elles vivront relève de l'utopie.

Bernadette Makpah
Nunavut Tunngavik Inc.
Montréal (Québec), 29 novembre 1993

La grande majorité de nos observations concernant la mise en œuvre et le

renouvellement des traités existants vise également, avec certaines modifications, l'établissement de nouveaux traités. À l'heure actuelle, la politique sur les revendications territoriales globales représente le seul mécanisme de négociation entre les nations autochtones et la Couronne sur les questions liées aux droits fondamentaux et à leur relation. Comme nous l'avons signalé dans notre rapport *Conclure des traités dans un esprit de coexistence* : Une solution de rechange à l'extinction du titre ancestral, la politique sur les revendications territoriales globales continue de prévoir l'extinction totale du titre ancestral comme solution possible dans les règlements territoriaux. Nous avons examiné différentes possibilités dans ce rapport spécial et nous recommandons au lecteur de s'y reporter. Plus loin, nous abordons en détail les lacunes de la politique sur les revendications globales en tant que base pour l'établissement de traités (voir le chapitre 4 dans la deuxième partie du présent volume).

En vertu du paragraphe 35(3) de la Loi constitutionnelle de 1982, les droits reconnus dans les accords sur des revendications territoriales, y compris les revendications globales, sont réputés être des droits existants issus de traités sur le plan constitutionnel. Toutefois, à notre sens, cela ne signifie pas que la conclusion de ces accords équivaut à un processus de traité et ne permet pas non plus, vu les limites du processus actuel, d'établir une relation scellée par traité qui soit satisfaisante. La politique fédérale actuelle ne permet pas de négocier des droits de fonction gouvernementale dans le cadre d'un accord territorial global. Des arrangements d'autonomie gouvernementale déléguée peuvent être négociés, et le sont actuellement, parallèlement à la négociation d'accords territoriaux globaux, mais, suivant la politique fédérale, ces arrangements ne peuvent donner naissance à des droits issus de traités aux termes de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982⁹².

Le processus de règlement des revendications territoriales globales vise à remplacer les droits territoriaux autochtones par certains droits qui découleraient exclusivement d'un accord sur ces revendications. Suivant ce processus, tout droit foncier ancestral résiduaire est voué à disparaître, sauf s'il s'agit de «terres précises ou des terres de réserve⁹³». À notre avis, de nouveaux traités ne devraient être conclus que si toutes les parties admettent que la reconnaissance mutuelle représente un moyen juste et équitable de garantir la coexistence des autochtones et des non-autochtones. L'extinction totale du titre et des droits ancestraux ne favorise évidemment pas un tel résultat. De même, comme nous le signalons dans le prochain chapitre, nous estimons que chaque nation autochtone et signataire de traité a un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, lequel englobe le droit de conclure un

traité avec la Couronne qui porte expressément sur l'autonomie gouvernementale.

La politique actuelle concernant les revendications territoriales globales compte trois grandes lacunes:

- premièrement, elle ne reconnaît pas le fait que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale constitue un droit issu de traités aux termes de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982;
- deuxièmement, elle envisage toujours la possibilité d'une extinction totale du titre et des droits ancestraux;
- troisièmement, elle exclut les Métis et certains groupes des Premières nations qui font valoir des revendications.

5.1 La mise en œuvre des traités modernes

Nos conclusions fondamentales concernant les traités historiques s'appliquent également aux traités qui seront conclus à l'avenir. Pour nous, le processus d'établissement des traités constituera un élément permanent et essentiel de la vie au Canada. À notre sens, les traités modernes ne sont pas moins exécutoires ou durables que ceux qui les ont précédés. Les traités conclus récemment, et ceux qui le seront à l'avenir, emploieront de toute évidence des termes qui font l'objet d'un commun accord et tiendront davantage compte des questions susceptibles d'entraîner des problèmes d'interprétation. Cela dit, les traités modernes et futurs bénéficieront d'être vus, d'abord et avant tout, comme la concrétisation d'un partenariat entre nations.

Notre examen de la politique sur les revendications territoriales globales nous amène à conclure que l'application des traités modernes établis en vertu de cette politique devrait se faire en fonction de deux grands thèmes. D'abord, il faudrait les rouvrir pour permettre d'y incorporer les droits à l'autonomie gouvernementale garantis par la Constitution. Au chapitre suivant, nous analyserons en détail toutes les répercussions qu'entraîne cette conclusion. Deuxièmement, lorsqu'un traité moderne comporte une disposition d'extinction totale des droits fonciers ancestraux de la partie autochtone, cette dernière pourrait demander la réouverture du traité afin qu'il soit renégocié.

Nous insistons sur le fait que la renégociation des traités obligerait alors les

deux parties à revenir au point de départ. En toute logique, cela impliquerait le rétablissement du titre et des droits ancestraux éteints. Par contre, la partie autochtone serait tenue de rendre compte de tous les avantages reçus en contrepartie de l'extinction totale de ses droits. Il est possible que les gouvernements fédéral, provinciaux ou territoriaux participant à la renégociation ne veuillent pas payer tout ce que prévoyait le traité original, s'ils estiment qu'un traité renégocié serait peut-être moins sûr et définitif.

Nous insistons également sur le fait que la renégociation de traités modernes forcerait les parties visées à défaire les arrangements complexes qui s'y sont greffés. Contrairement aux traités historiques, les traités modernes prévoient explicitement la renégociation fréquente de certains points et le recours à des mécanismes de règlement de différends qui ont été négociés par les parties et adaptés aux circonstances de l'accord original. Dans ce sens-là, ils sont sans doute plus «évolutifs» dans la pratique que les traités historiques. Par conséquent, nous exhortons les signataires de traités modernes à faire preuve de prudence en discutant de la mise en œuvre et du renouvellement des traités. Cependant, dans la mesure où ils ne répondent pas aux exigences de la relation moderne, telles que nous les avons décrites dans le présent chapitre, ces traités devraient être modifiés.

Il est possible que les principes des traités que nous avons décrits puissent être appliqués sans qu'il soit nécessaire de renégocier les traités. Il se peut aussi que les négociations que nous avons évoquées puissent se dérouler dans le cadre des traités modernes. Nous encourageons les parties à explorer toutes les possibilités, ainsi que les conséquences de leur partenariat, avant de conclure à la nécessité de tout renégocier.

5.2 Les traités de paix et d'amitié

À l'extrême opposé des traités modernes se trouvent les traités historiques, appelés traités de paix et d'amitié. De nombreux traités ont été conclus avec des nations autochtones avant 1763; après cette date, la Couronne a commencé à utiliser le mécanisme du traité pour acquérir des territoires et éteindre le titre ancestral. Les droits inscrits dans ces traités de paix et d'amitié demeurent intacts et bénéficient d'une protection constitutionnelle⁹⁴. Toutefois, l'objet de ces traités n'est pas de codifier tous les aspects de la relation entre les parties signataires. Par exemple, ils n'abordent pas la question du titre ancestral sur les terres des nations signataires de traités. Il est clair que ces traités représentent la première étape d'une démarche qui demeure incomplète.

Le Mi'kmaq Treaty Handbook, publié en 1987 par le Grand Council of Micmacs, l'Union of Nova Scotia Indians et le Native Council of Nova Scotia, établit clairement que:

[TRADUCTION] Les documents qui ont survécu offrent souvent des résumés incomplets de réunions qui duraient normalement plusieurs jours et qui étaient convoquées tous les deux ou trois ans, selon les besoins. Pris isolément, ces documents ne sont que des fragments; pris ensemble, ils forment un tout, soit une longue succession d'accords. Autrement dit, il ne faut pas considérer les documents [...] comme des traités distincts, mais plutôt comme des documents consignants les différentes étapes et le renouvellement d'un accord ou d'un pacte de plus grande envergure élaboré au cours du XVIIIe siècle par les Micmacs et les Britanniques.

En concluant ce traité, la Grande-Bretagne s'est jointe à notre cercle de nations sœurs, la Confédération Wabanaki, et nous nous sommes joints à son cercle de nations qui allaient devenir le Commonwealth britannique. [...]

Nous avons respecté les termes du seul accord que nous avons conclu jusqu'à présent: rester les amis et les alliés de la Couronne britannique et vivre en paix avec tous ses sujets. [...]

Or, pour améliorer nos conditions de vie et pour permettre de nous réconcilier, il faut conclure des arrangements qui tiennent compte du passé. Il faut des politiques et des mesures concrètes qui reconnaissent la relation que nous avons établie par traité avec la Couronne britannique⁹⁵.

Ce sera bien entendu aux parties concernées par ces traités de décider s'il convient de conclure un nouveau traité pour régler la question territoriale ou si un traité ou une série de traités déjà en vigueur permettent de le faire. Il en va de même pour la négociation de traités qui abordent pour la première fois la question des pouvoirs de gouvernements autochtones qui seraient constitués par des nations signataires de traités.

Pendant longtemps, les nations signataires de traités de paix et d'amitié n'ont

pu recourir à la politique sur les revendications territoriales globales parce qu'on présupposait que leurs droits fonciers ancestraux avaient été supplantés par la loi (voir chapitre 4). De l'avis de la Commission, cette conclusion, qu'elle soit fondée ou non sur le plan juridique, n'est pas une raison suffisante pour refuser l'accès au processus d'établissement de traités. On ne peut justifier ce refus en s'appuyant sur l'appropriation unilatérale des droits territoriaux ancestraux.

5.3 L'établissement de nouveaux traités et d'accords analogues

La Commission tient à préciser que tous les groupes autochtones ne pourront pas être considérés comme des nations signataires de traités. La notion de nation est au cœur de l'autodétermination et de l'autonomie gouvernementale (voir chapitre 3) et, d'après nous, seules les nations ont la capacité de conclure des traités avec la Couronne. Il faut des critères objectifs qui permettent de définir ce qu'est une nation, question que nous abordons dans le prochain chapitre.

À nos audiences, des intervenants inuit, métis et des Premières nations nous ont fait remarquer qu'ils représentent des peuples distincts qui ont des traditions politiques et culturelles différentes, notamment pour ce qui est de l'établissement de relations avec la Couronne et avec d'autres peuples. Par le passé, les Premières nations et la Couronne ont conclu des traités pour régler les modalités de leur coexistence. Pour éviter tout malentendu, nous insistons sur le fait que nous n'engageons aucunement les peuples inuit et métis à adopter les traditions des Premières nations à cet égard.

Nous nous intéressons surtout à l'officialisation des nouvelles relations. Sur le plan international, un traité entre des États-nations remplit justement cette fonction. Au Canada, bien que les traités aient servi à établir des relations sui generis avec les peuples autochtones, ce terme désigne surtout les accords conclus avec les Premières nations. À l'avenir, les accords liant la Couronne et les nations autochtones pourraient être appelés ententes, pactes, règlements territoriaux, ententes de règlement ou désignés par d'autres expressions appropriées. Ces accords traduiraient alors une vision du monde et des priorités différentes. S'il s'agit de véritables traités, ces accords refléteraient obligatoirement les droits et les caractéristiques culturelles uniques des nations autochtones qui les signent. En un mot, toutes les nations autochtones qui le souhaitent devraient pouvoir recourir au mécanisme du traité et avoir accès

aux institutions relatives aux traités.

Nous insistons aussi sur le fait que pour nous, seules les nations peuvent conclure des traités. Pour le processus de mise en œuvre et de renouvellement des traités décrit plus haut dans ce chapitre, le fait d'avoir conclu un traité suffisait pour conférer le statut de nation aux nations signataires de traités. Dans le cas de nations autochtones qui voudraient aujourd'hui participer au processus relatif aux traités, il faudra déterminer au préalable si elles sont bel et bien des nations.

Ouvrir le processus d'établissement de traités à des groupes autochtones ne répondant pas aux critères définissant la nation reviendrait à occulter la nature fondamentale des traités et à minimiser l'intégrité et le statut des nations signataires. Rien n'empêche cependant de recourir à d'autres types d'initiatives pour concrétiser les droits et les aspirations de groupes autochtones qui ne peuvent être considérés comme des nations. Il s'agit simplement de préserver le caractère essentiel des traités, celui d'accord de nation à nation.

Les accords sur les revendications territoriales des Inuit

L'expérience inuit en matière de traités se limite au processus moderne de règlement des revendications territoriales⁹⁶, amorcé en 1975 avec la Convention de la Baie James et du Nord québécois, continué par la Convention définitive des Inuvialuit en 1984 et par la signature de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut le 25 mai 1993⁹⁷. Ces accords sont qualifiés de traités modernes. Les négociations relatives aux revendications des Inuit du Labrador se poursuivent. Les dirigeants inuit, comme ceux des nations autochtones qui ont déjà signé des ententes foncières globales, remettent en question la légitimité des articles de ces dernières prévoyant l'extinction du titre ancestral⁹⁸.

Les dirigeants inuit ont cherché à faire reconnaître dans la Constitution les droits ancestraux des Inuit, y compris le droit à l'autonomie gouvernementale, et se sont généralement efforcés d'instaurer différentes formes de gouvernement populaire. Les Inuit se désignent eux-mêmes comme un peuple plutôt que comme une ou plusieurs nations. L'utilisation de ce terme ne change rien au fait que bon nombre de groupes inuit remplissent vraisemblablement les critères définissant la nation et, par conséquent, ils pourraient éventuellement participer au processus d'établissement d'un traité s'ils le jugeaient souhaitable.

Nous soulignons de nouveau qu'il n'est pas nécessaire que les traités signés par les Inuit ressemblent à ceux conclus avec d'autres peuples autochtones. Comme le montrent les accords territoriaux modernes conclus avec les Inuit, la négociation d'un traité moderne peut déboucher sur la création d'un gouvernement populaire et englober de nombreux autres éléments adaptés à la situation des Inuit.

Les traités avec les Métis

Certaines personnes considérées comme des Métis ont été confondues avec des «Indiens» dans certains traités historiques, mais les Métis ont généralement été exclus du processus d'établissement des traités. Plus récemment, la Métis Association of the Northwest Territories a signé, en 1990, une entente définitive sur la revendication territoriale globale des Dénés et des Métis des Territoires du Nord-Ouest. Cette entente n'a pas encore été ratifiée cependant, en raison de l'opposition suscitée par un article qui prévoit l'extinction totale des droits territoriaux ancestraux. Depuis, les Métis du Sahtu (ainsi que les Dénés du Sahtu) ont signé une entente sur leur revendication territoriale globale⁹⁹.

La Commission estime que les Métis devraient avoir le droit de négocier un traité avec le Canada, sous réserve des critères définissant une «nation» ou un «peuple».

La nation métisse de l'Ouest a entamé des négociations en vue de conclure un accord, mais la plus récente tentative a échoué sous l'effet du rejet de l'Accord de Charlottetown en 1992. À notre avis, un accord de cette nature, fondé sur des rapports de nation à nation, équivaudrait à un traité. La nation métisse doit avoir librement accès à tous les processus et les institutions qui faciliteraient la négociation d'un accord ou d'un traité satisfaisant. Comme leur situation est unique, les Métis pourraient en venir à conclure des accords qui ressembleraient très peu aux traités signés par les Premières nations.

Recommandation

La Commission recommande:

2.2.6

Que le gouvernement fédéral crée un processus d'établissement de nouveaux

traités pour remplacer la politique actuelle sur les revendications territoriales globales, qui serait fondé sur les principes suivants:

a) l'extinction totale des droits territoriaux ancestraux n'est pas une option;

b) la reconnaissance des droits liés à la fonction gouvernementale est une composante de la relation scellée par de nouveaux traités;

c) toutes les nations autochtones — indiennes, inuit et métisses — peuvent recourir au processus d'établissement de traités;

d) les nations qui ont signé des traités de paix et d'amitié ne portant pas sur les questions de terres et de ressources pourront recourir à ce processus pour parachever leur relation scellée par traité avec la Couronne.

6. La mise en place des processus relatifs aux traités

[TRADUCTION] En ce qui concerne les régions du Canada qui ne sont pas encore visées par une entente territoriale, nous estimons que le gouvernement devrait aujourd'hui, quoique tardivement, avaliser le principe qui sous-tend la Proclamation royale de 1763. Après la consolidation de l'Amérique du Nord britannique, cette proclamation garantissait que les autochtones continueraient de posséder toutes les terres situées à l'extérieur des colonies déjà implantées et interdisait aux Européens de s'établir sur ces territoires autochtones tant qu'une entente n'avait pas été conclue par les peuples autochtones de chaque région et la Couronne. Bien que les dispositions de la Proclamation royale n'aient jamais été mises en application, cette politique demeure parfaitement logique.

La politique moderne en matière autochtone, notamment à l'égard des groupes vivant dans des régions éloignées sous-développées ou partiellement développées et non encore cédées au Canada par les peuples autochtones, y compris une proportion considérable des régions intérieures et une partie de la côte de Terre-Neuve et du Labrador, a besoin d'une mise à jour, sous la forme d'une version moderne de la Proclamation royale, c'est-à-dire d'un engagement renouvelé de la part du Canada de conclure dans les plus brefs délais des ententes librement négociées permettant de créer un nouvel ensemble de partenariats avec les nations autochtones au sein de la Confédération et, dans une large mesure, de légitimer rétroactivement le processus de développement

et de colonisation non autochtones.

Adrian Tanner
Native Peoples' Support Group of Newfoundland and Labrador
St. John's (Terre-Neuve), 22 mai 1992

La Commission est d'avis que les processus relatifs aux traités devraient être établis au moyen d'une déclaration solennelle de la Couronne et reposer sur une base législative. Nous proposons également la création de nouvelles institutions pour faciliter ces processus.

6.1 Une proclamation royale

Le traité est un mécanisme par lequel la Couronne exerce ses prérogatives. À notre avis, une proclamation royale constitue le moyen approprié pour la Couronne de s'engager relativement aux traités.

La Proclamation royale de 1763 fait date dans l'histoire de l'établissement des traités avec les peuples autochtones par la Couronne. Sans être un traité, cette proclamation a énoncé les principes fondamentaux qu'a suivis la Couronne pour établir des traités, notamment en ce qui concerne les terres appartenant aux nations autochtones.

De plus, la Proclamation est importante parce qu'elle reconnaît les droits des peuples autochtones et leur statut de nation. Ce document, que certains considèrent comme une sorte de déclaration des droits des Indiens, continue d'avoir force de loi au Canada. Elle a un caractère à tout le moins quasi constitutionnel et serait même un élément fondamental du droit constitutionnel du Canada¹⁰⁰.

En accord avec sa grande valeur symbolique et pour conférer une légitimité considérable à la nouvelle approche que nous recommandons en matière de traités, il conviendrait que la Couronne, en la personne du monarque régnant, annonce l'ouverture d'une nouvelle ère de respect des traités. La Commission conclut donc que le renouvellement solennel des processus d'établissement des traités se fasse au moyen d'une proclamation royale qui viendrait compléter la Proclamation royale de 1763.

Sur le plan des politiques et du droit canadiens, la nouvelle proclamation devrait avoir la même valeur que la Proclamation royale de 1763. Elle

confirmerait la nature des relations déjà créées par traité ainsi que la continuité du processus d'établissement des traités. Elle incarnerait la volonté active de la Couronne de respecter les engagements qu'elle a pris envers les nations signataires de traités.

À notre sens, cette nouvelle proclamation royale pourrait marquer un tournant symbolique dans les rapports entre les peuples autochtones et les autres Canadiens. La proclamation aurait pour effet:

- de réaffirmer et d'entériner les principes fondamentaux de la Proclamation royale de 1763;
- de reconnaître les torts subis par les autochtones dans le passé du fait de la non-reconnaissance des droits ancestraux, du non-respect des traités et de l'imposition de la Loi sur les Indiens et d'exprimer les regrets des Canadiens devant les politiques qui ont souvent eu pour effet de priver les peuples autochtones de leurs terres et de porter atteinte à leurs structures familiales, à leurs pratiques spirituelles, à leurs structures d'autorité et à leurs relations à la terre;
- d'exprimer la volonté de réconciliation du gouvernement du Canada afin que les peuples autochtones puissent embrasser sans réserve leur citoyenneté autochtone et canadienne;
- d'engager la Couronne à mettre en œuvre et à renouveler les traités existants et à en établir de nouveaux;
- de reconnaître que les Métis, en tant que l'un des peuples autochtones reconnus à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, sont compris dans la sphère de compétence fédérale aux termes du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867;
- d'engager la Couronne à reconnaître le droit inhérent des nations autochtones à l'autonomie gouvernementale et la sphère de compétence autochtone comme l'un des trois ordres de gouvernement au Canada et de mettre en œuvre un processus pour officialiser cette reconnaissance;
- d'engager les gouvernements et les institutions agissant au nom de la Couronne à respecter les droits ancestraux et issus de traités;

- de reconnaître les principes fondamentaux qui définissent le titre ancestral (voir chapitre 4);
- d'engager la Couronne à apporter des redressements honorables aux torts subis par les peuples autochtones du Canada du fait de ces manquements à l'honneur dans ses rapports avec eux.

Nous insistons sur l'importance de l'intervention du monarque régnant pour donner du poids à ces engagements. Pour de nombreuses nations signataires de traités, leur relation avec le monarque est réelle, personnelle et permanente. La Couronne incarne cette relation, au même titre que le calumet et le wampum à deux rangs.

La future proclamation royale doit affirmer l'engagement du Canada tout entier. Cette proclamation doit transcender la politique partisane et les différences régionales. Le gouvernement doit, par conséquent, déployer des efforts sérieux pour obtenir l'appui des gouvernements provinciaux et territoriaux. Le succès de la mise en œuvre, du renouvellement et de l'établissement de traités exigera la participation des provinces. Il faut également qu'il y ait de larges consultations auprès des nations signataires de traités et d'autres peuples autochtones afin de garantir que cette proclamation ne puisse pas être considérée comme une mesure préventive ou une initiative qui viendrait limiter les droits ancestraux ou issus de traités.

6.2 La législation complémentaire

Nous sommes conscients des risques d'un symbolisme creux. En l'absence de législation complémentaire, une proclamation royale ne changerait rien à la situation actuelle. Nous reconnaissons également que cette proclamation n'aurait par elle-même aucune conséquence en droit, quelle que soit son autorité morale. Par conséquent, la proclamation royale que nous proposons doit être accompagnée d'une législation complémentaire. Nous proposons que le gouvernement du Canada recommande à la Chambre des communes et au Sénat d'adopter une résolution commune pour demander à Sa Majesté de promulguer la proclamation royale. La législation complémentaire serait ensuite déposée devant le Parlement sous forme de projet de loi afin d'attribuer une importante valeur symbolique aux engagements qu'elle renferme tout en lui donnant force de loi. Il est évident que la proclamation doit être promulguée dans le plus bref délai pour que le gouvernement du Canada indique clairement ses intentions et qu'elle doit être accompagnée d'un projet de législation. Nous donnons ici les grandes lignes des dispositions qui devraient,

d'après nous, faire partie d'une législation concernant les traités; d'autres éléments de la législation complémentaire sont décrits plus loin dans le présent volume et dans le chapitre 1 du volume 5.

La législation concernant les traités énoncerait les principes devant orienter les processus relatifs aux traités et prévoirait la création d'un certain nombre d'institutions chargées de leur mise en œuvre. Cette mesure législative devrait également réformer certains aspects du droit qui touchent l'interprétation judiciaire des traités.

La législation proposée devrait viser les objectifs suivants:

- permettre l'exercice des droits existants issus de traités, y compris les droits de chasse, de pêche et de piégeage;
- énoncer des règles libérales d'interprétation des traités, qui tiennent compte du contexte des négociations, de l'esprit et de l'objectif de chaque traité et de la relation particulière entre les parties et reconnaître l'admissibilité des témoignages oraux et des preuves secondaires devant les tribunaux appelés à statuer sur les droits issus de traités;
- affirmer que le Parlement et le gouvernement du Canada s'engagent à mettre en œuvre et à renouveler chaque traité en fonction de son esprit et de son objectif et de la relation qu'il concrétise;
- engager le gouvernement du Canada à établir des processus permettant de préciser, de mettre en œuvre et, lorsque les parties y consentent, de modifier les dispositions des traités afin d'en respecter l'esprit et l'objectif et de donner effet à la relation qu'ils concrétisent;
- engager le gouvernement dans un processus d'établissement de traités avec les nations autochtones qui ne sont pas encore liées par traité avec la Couronne, ainsi qu'avec les nations signataires dont le traité ne porte pas sur les questions de terres et de ressources;
- préciser que la définition de l'étendue de la fonction gouvernementale des nations autochtones et signataires de traités est un élément capital des traités;
- autoriser la création d'institutions chargées d'encadrer les processus

relatifs aux traités en consultation avec les nations signataires de traités, qui sont décrites plus en détail plus loin dans ce chapitre, ainsi qu'au chapitre 4.

Il est tout à fait indispensable que les peuples autochtones ne voient pas dans ces actes unilatéraux de la Couronne une atteinte à la relation établie par traité. Il est donc essentiel que la proclamation proposée et la législation complémentaire fassent préalablement l'objet de discussions et de consultations étendues avec les peuples autochtones et les gouvernements provinciaux et territoriaux.

La proclamation royale viendrait s'ajouter au texte de la Constitution et ferait partie des documents constitutionnels à l'instar de la Proclamation royale de 1763.

Jusqu'à présent, nous n'avons parlé que de législation fédérale. Toutefois, en l'absence d'une législation provinciale et d'ordonnances territoriales complémentaires autorisant ces gouvernements à participer aux processus relatifs aux traités, il sera impossible d'atteindre leurs objectifs, notamment en ce qui concerne les terres et les ressources. Les provinces ont une obligation particulière de participer à ces processus, puisqu'elles ont bénéficié directement des violations des traités. De plus, la Loi constitutionnelle de 1867 et la cession par le gouvernement du Canada des terres et des ressources aux provinces de l'Ouest dans les années 30 leur ont peut-être permis de prendre possession de terres que les peuples autochtones auraient dû conserver. Les traités se veulent des instruments de réconciliation; il est donc dans l'intérêt de toutes les parties de s'assurer que les gouvernements provinciaux et territoriaux participent à cette démarche historique.

La Commission respecte également le point de vue des nombreuses nations signataires de traités qui continuent de regarder du côté de la scène internationale pour les faire exécuter. En proposant des processus canadiens relatifs aux traités, la Commission ne cherche aucunement à exclure le dialogue et l'activité au sein d'organismes internationaux voués aux droits des peuples autochtones.

Recommandations

La Commission recommande:

2.2.7

Que le gouvernement fédéral rédige une proclamation royale à soumettre à l'approbation de Sa Majesté la Reine:

- a) qui compléterait la Proclamation royale de 1763;
- b) qui énoncerait, pour considération par toutes les nations autochtones et les nations signataires de traités du Canada, les principes fondamentaux sous-tendant:
 - i) les relations bilatérales de nation à nation;
 - ii) les processus de mise en vigueur et de renouvellement des traités;
 - iii) les processus d'établissement de traités.

2.2.8

Que le gouvernement fédéral dépose devant le Parlement un projet de législation complémentaire concernant les traités:

- a) permettant l'exercice des droits existants issus de traités, y compris les droits de chasse, de pêche et de piégeage;
- b) énonçant des règles libérales d'interprétation pour les traités historiques, qui tiennent compte:
 - i) du contexte des négociations de traités;
 - ii) de l'esprit et de l'objectif de chaque traité;
 - iii) de la relation particulière qui existe entre les parties au traité;
- c) affirmant l'admissibilité des témoignages oraux et des preuves secondaires devant les tribunaux appelés à statuer sur les droits issus des traités historiques;
- d) reconnaissant et confirmant les droits territoriaux et la sphère de compétence des nations autochtones en tant qu'éléments essentiels des

processus relatifs aux traités;

e) affirmant que le Parlement et le gouvernement du Canada s'engagent à mettre en œuvre et à renouveler chaque traité en tenant compte de son esprit et de son objectif et de la relation qu'il concrétise;

f) engageant le gouvernement du Canada à établir des processus permettant de préciser, de mettre en œuvre et, lorsque les parties y consentent, de modifier les dispositions des traités afin d'en respecter l'esprit et l'objectif et de donner effet à la relation qu'ils concrétisent;

g) engageant le gouvernement du Canada dans un processus d'établissement de traités:

i) avec les nations autochtones qui n'ont pas encore conclu un traité avec la Couronne;

ii) avec les nations signataires de traités qui ne portent pas sur les questions de terres et de ressources;

h) engageant le gouvernement du Canada dans des processus relatifs aux traités fondés et axés sur la structure de nation à nation de la nouvelle relation, ce qui suppose:

i) que toutes les parties feront preuve d'un esprit d'ouverture, d'une volonté politique expresse et d'une résolution d'établir des négociations justes, équilibrées et équitables;

ii) qu'aucune des parties ne contrôlera l'accès aux processus de négociation, leur portée ou leur financement;

i) autorisant la création, en consultation avec les nations signataires de traités, d'institutions jugées nécessaires par la Commission pour encadrer les processus relatifs aux traités.

2.2.9

Que les gouvernements des provinces et des territoires déposent, parallèlement à la législation complémentaire fédérale, un projet de législation:

- a) leur permettant de respecter leurs obligations en vertu des traités;
- b) leur permettant de participer aux processus de mise en œuvre, de renouvellement et d'établissement de traités;
- c) créant les institutions nécessaires pour participer aux processus relatifs aux traités, dans la limite de leur compétence.

7. Le contenu des processus relatifs aux traités

[TRADUCTION] Nous avons convenu d'entretenir des liens de paix et d'amitié entre nous et avec la Couronne. Le seul moyen de soutenir ces liens de paix et d'amitié est de prévoir un processus permettant aux signataires des traités de dialoguer et de régler leurs différends grâce à la négociation et à la bonne volonté des participants.

Cette relation unique et spéciale que concrétisent nos traités impose aux deux partenaires l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour élaborer des mécanismes ou des processus permettant de régler les problèmes et les différends qui surgissent de temps à autre dans toute relation de cette nature. [...]

Nous exhortons les autorités à prendre des mesures immédiates pour examiner et résoudre les nombreuses questions liées à nos relations qui demeurent en suspens. Nous insistons sur le fait que, pour nous, le traité est le cadre dans lequel nous voulons que soient redressées les nombreuses injustices qui demeurent. Nous tenons à ce que le résultat de cette démarche soit reconnu, confirmé et protégé par la Constitution canadienne.

Le chef Bernard Meneen
Conseil tribal de High Level
High Level (Alberta), 29 octobre 1992

Les parties aux traités élaboreront un processus adéquat pour l'examen, la mise en œuvre et le renouvellement de la relation scellée par traité, ou pour l'établissement de nouveaux traités. Dans la présente section, nous suggérons certains éléments à intégrer éventuellement dans ces processus relatifs aux traités et nous exposons les résultats qui peuvent être recherchés par ces

processus.

Le processus d'établissement de traités que nous envisageons représente une évolution par rapport au processus actuel de règlement des revendications territoriales globales vers un processus plus ouvert en ce qui concerne les éventuels participants et les sujets de négociation et supposant la confirmation plutôt que l'extinction du titre ancestral (voir chapitre 4)¹⁰¹.

Les traités historiques étaient considérés par la Couronne comme une opération ponctuelle et définitive; le gouvernement fédéral a adopté le même point de vue par rapport aux traités modernes.

Il faut absolument dépasser cette conception. Les traités doivent désormais être considérés comme des instruments vivants susceptibles d'évoluer avec le temps et dont l'importance et la pertinence s'inscrivent dans le continuum du passé, du présent et de l'avenir. Ces traités ne doivent pas rester figés sous la forme qu'ils avaient à la date de leur signature.

7.1 Une participation volontaire

Aucune nation signataire de traité ne peut ou ne doit être tenue de participer à un nouveau processus. Si une nation signataire ne veut pas modifier la relation scellée par traité, il faut respecter son droit de s'abstenir d'un processus qui, à ses yeux, pourrait déroger à son traité.

De nombreux dirigeants, anciens et membres de nations signataires de traités ont demandé aux commissaires de ne pas toucher à leurs traités sacrés. Les commissaires respectent entièrement ce point de vue. Aucun aspect d'un traité ne doit faire l'objet de discussion, et encore moins être redéfini ou modifié, si les parties n'y consentent pas.

La Commission estime néanmoins que l'aspect sacré des traités ne réside pas dans les dispositions particulières que les parties peuvent convenir de modifier, mais plutôt dans la relation permanente dans laquelle la Couronne comme les nations signataires se sont engagées de la façon la plus solennelle. Cette relation est sacrée, mais ses particularités peuvent toujours être redéfinies. En fait, les représentants des nations signataires de traités maintiennent depuis toujours que ces traités devaient être renouvelés à intervalles périodiques et réexaminés à la lumière d'une situation en évolution.

En recommandant un processus qui permettrait de concilier les significations différentes données aux traités et d'entamer un dialogue constructif sur des points qui n'ont jamais été réglés, les commissaires n'ont pas le sentiment qu'un tel processus puisse altérer les traités, mais plutôt qu'il leur insufflerait une nouvelle vigueur pour le présent et pour l'avenir.

La Commission ne propose pas la renégociation des traités, mais plutôt la mise en œuvre de leur esprit et de leur objectif, quitte à les compléter s'il y a lieu ou à en modifier le texte dans les cas où les parties sont d'avis qu'il n'exprime pas la véritable nature de leur accord. Ainsi serait respecté le droit des nations signataires de traités de conclure un protocole définissant mieux leurs droits et leurs obligations et conciliant les divergences entre les parties quant à ces droits et obligations.

7.2 Un calendrier réaliste

Dans de nombreux cas, les relations scellées par traité se sont gravement détériorées au fil des générations et même au cours des siècles. Renverser cette tendance en renouvelant ces relations demandera énormément de temps. Il faudra peut-être attendre une génération avant que les deux parties soient convaincues que les véritables principes sur lesquels reposent leur traité ont été rétablis.

Les parties doivent donc être réalistes quant à l'ampleur de la tâche qui les attend et au temps que prendra sa réalisation.

Il importe que la proclamation royale proposée reconnaisse clairement la nature permanente de ce processus et l'ampleur de la tâche. Pour cette raison, la proclamation royale devrait également engager les organismes gouvernementaux à prendre des initiatives à court et à moyen terme pour exécuter les traités et reconnaître que des mesures de redressement provisoires seront peut-être indiquées, selon les circonstances.

Nous reconnaissons également que des négociations devront peut-être se dérouler par étapes, selon la capacité des gouvernements d'aborder les questions soulevées. Cette démarche devrait se faire d'un commun accord, certaines discussions devant être considérées, de l'assentiment de toutes les parties, comme les négociations «principales».

7.3 Des ressources disponibles à long terme

Des ressources suffisantes pour les processus d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités devraient être à la disposition des nations signataires de traités, sur une base suffisamment prévisible à long terme pour permettre de réparer et de restaurer graduellement leur relation avec la Couronne. La législation concernant les traités doit absolument porter sur la question des ressources et établir un fondement légal pour le financement. Les nations signataires de traités doivent évidemment être tenues de rendre compte de leur utilisation de ces deniers publics.

Recommandation

La Commission recommande:

2.2.10

Que la proclamation royale et la législation complémentaire concernant les traités:

- a) déclarent que la participation des nations autochtones et des nations signataires de traités aux processus d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités est volontaire;
- b) utilisent une formulation claire et non dérogoratoire de façon à garantir qu'aucune atteinte n'est portée aux droits existants — ancestraux et issus de traités;
- c) prévoient des mesures à court et à moyen terme qui viennent appuyer l'établissement, la mise en œuvre et le renouvellement des traités, puisque ces processus exigeront du temps pour être menés à bien;
- d) prévoient des ressources suffisantes à long terme afin que les processus d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités atteignent leurs objectifs.

7.4 Nature et portée des questions à discuter

Il n'appartient pas à la Commission de préciser les objets essentiels des processus relatifs aux traités, mais elle tient néanmoins à offrir quelques conseils concernant les questions de fond qu'il serait souhaitable d'aborder.

Certaines nations signataires de traités ont affirmé que les relations établies par leurs traités se répercutent, d'une manière ou d'une autre, sur chaque point de contact entre elles et les non-autochtones du Canada, y compris leurs institutions¹⁰². Certains points en apparence insignifiants dans le texte d'un traité peuvent symboliser des questions plus vastes qui définissent des éléments importants de la relation scellée par traité. Dans d'autres cas, les questions sont implicites et ne font l'objet d'aucune mention dans le texte du traité. Sur d'autres questions encore, notamment celles qui touchent la fonction gouvernementale et le titre ancestral, les nations autochtones et signataires de traités estiment généralement qu'il s'agit de droits fondamentaux auxquels elles n'ont jamais renoncé par traité.

Parmi les questions qui pourraient être abordées dans les processus d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités, mentionnons:

- l'objet, la nature et l'étendue de la relation scellée par traité;
- les parties au traité ainsi que leurs successeurs et bénéficiaires;
- l'incidence du traité, s'il en est, sur les droits territoriaux et le titre ancestral;
- la suffisance de l'assise territoriale et des ressources garanties par traité;
- les droits économiques, y compris les redevances annuelles prévues par le traité et les droits de chasse, de pêche et de piégeage;
- dans un contexte moderne, les droits et les obligations des parties découlant de la relation scellée par traité;
- les questions liées à l'éducation, à la santé et à la fiscalité;
- les questions liées à la fonction gouvernementale et au système de justice;
- la mesure dans laquelle les lois fédérales et provinciales ont éteint, diminué ou enfreint les droits ancestraux et issus de traités;
- les différends découlant des manquements aux obligations juridiques ou fiduciaires de la Couronne liées à l'administration passée, présente ou future

des terres et des biens indiens.

Dans le présent volume, nous décrivons les aspects fondamentaux des relations nouvelles à établir avec les nations autochtones dans le contexte des questions liées à la fonction gouvernementale (chapitre 3), aux terres et ressources (chapitre 4) ou au développement économique (chapitre 5). Nous donnons ici une brève explication de la pertinence de ces éléments pour les processus relatifs aux traités. Pour chaque sujet, une analyse plus complète et des recommandations détaillées figurent aux chapitres pertinents.

La fonction gouvernementale

Que le texte des traités renferme ou non une mention expresse du droit à l'autonomie gouvernementale, nous pouvons affirmer sans réserve que toutes les nations signataires de traités s'estiment autonomes sur le plan gouvernemental. Sans exception, les membres de nations signataires de traités qui ont témoigné devant la Commission exprimaient l'idée — que nous partageons, d'ailleurs — que la Couronne, en concluant des traités avec les nations autochtones, acceptait le principe que ces dernières se gouvernaient elles-mêmes et qu'elles étaient donc en mesure de remplir leurs obligations à titre de signataires. Ainsi, les traités reconnaissaient leur compétence dans les domaines visés dans les traités et donc, implicitement, dans d'autres domaines non expressément abordés dans les traités.

À cet égard, nous n'avons pas l'intention de répéter nos observations précédentes concernant la fonction gouvernementale¹⁰³. Nous sommes d'accord avec les nations signataires de traités pour dire que les questions de fonction gouvernementale sont implicites dans toute relation scellée par traité. Nous constatons d'ailleurs que le droit à l'autonomie gouvernementale des nations signataires de traités a été implicitement reconnu par la Couronne. Les médailles et les uniformes fournis aux chefs et sous-chefs en vertu de nombreux traités différents affirment bien leur légitimité en tant qu'autorité gouvernementale des nations signataires de traités. Ces dernières se sont engagées à entretenir des relations pacifiques avec les colons. Comment l'auraient-elles pu si elles n'avaient pas le pouvoir de se gouverner?

Comme nous l'expliquons en détail au chapitre suivant, les relations nouvelles à établir avec les nations autochtones sont axées sur le droit inhérent de ces dernières d'agir en tant que l'un des trois ordres de gouvernement au Canada. Il est essentiel de rétablir le lien entre la fonction gouvernementale et les traités, notamment pour ce qui est du droit des autochtones de mettre sur pied

leurs propres systèmes de justice¹⁰⁴. Il est donc indispensable que les traités existants, qui devront être mis en œuvre et renouvelés, de même que les nouveaux traités à conclure, abordent explicitement la question des pouvoirs liés à la fonction gouvernementale.

Les terres et les ressources

Dans la plupart des cas, les nations signataires de traités contestent les dispositions écrites qui prévoient l'extinction ou la cession de leurs droits territoriaux et de leur titre ancestral. Dans les traités antérieurs à 1763, souvent appelés traités de paix et d'amitié, les droits fonciers ancestraux ne sont pas mentionnés, et les nations signataires soutiennent donc que ces droits demeurent intacts. À titre d'exemple, Alex Christmas, président de l'Union of Nova Scotia Indians, a affirmé pendant nos audiences:

[TRADUCTION] Nous avons conclu de nombreux traités, mais aucun d'entre eux ne mentionnait la cession de nos terres et du titre ancestral [...]

La question de nos terres et de nos ressources traditionnelles doit donc être réglée conformément aux principes énoncés dans le traité de 1752 et aux normes du processus d'établissement des traités précisées dans la Proclamation royale. La politique actuelle sur les revendications territoriales globales du gouvernement du Canada prévoit l'extinction des droits ancestraux et issus de traités moyennant certains droits précis qui seraient conférés par la législation fédérale sur les revendications territoriales. D'après nous, pour que les ententes futures puissent répondre aux besoins des générations à venir et refléter le caractère unique de nos relations constitutionnelles avec la Couronne, elles doivent reposer sur la reconnaissance de nos droits ancestraux et issus de traités, plutôt que sur leur extinction. Nous avons besoin d'une assise territoriale suffisante et d'un accès équitable aux ressources naturelles pour pouvoir vraiment nous joindre au cercle de la Confédération.

Alex Christmas
Union of Nova Scotia Indians
Eskasoni (Nouvelle-Écosse), 6 mai 1992

Pour ce qui est des traités qui, de l'avis de la Couronne, ont eu pour effet

d'éteindre le titre et les droits fonciers ancestraux sur le territoire, la tradition des nations signataires veut que les traités visaient à garantir le partage équitable des terres et des ressources. Autrement, comment les peuples autochtones et les colons auraient-ils pu vivre côte à côte dans la paix? Les propos du chef George Fern expriment bien cette attitude:

[TRADUCTION] Pour nous, le principe du partage de notre territoire et des ressources naturelles qui s'y trouvent, et non la cession ou l'extinction de notre titre ancestral, constitue le fondement même des traités. Par conséquent, la mise en œuvre de ces traités passe normalement par la cogestion des ressources et le partage des revenus découlant des terres et des ressources de la Couronne. De tels arrangements assureraient aux Premières nations une base économique importante nécessaire à l'autonomie gouvernementale et leur donneraient la possibilité de protéger notre mère nourricière la Terre et de profiter de ses bienfaits.

Le chef George Fern
Conseil tribal de Prince Albert
La Ronge (Saskatchewan), 28 mai 1992

Comme nous l'avons déjà vu, la nature interculturelle de la négociation des traités a certainement dû, à de nombreuses reprises, empêcher les parties de s'entendre sur cette question primordiale¹⁰⁵. Il semble que plusieurs traités historiques n'ont pas opéré la cession volontaire du titre ancestral, bien que telle ait été l'intention de la Couronne et que le libellé du traité fasse état d'une cession.

Nous avons tiré un certain nombre de conclusions importantes au sujet des traités historiques prévoyant l'extinction totale du titre ancestral. Nous ne prétendons pas que ces conclusions s'appliquent nécessairement à tous les traités, mais les présentons plutôt comme ce qui ressort généralement du processus d'établissement des traités au Canada.

Premièrement, comme les traités historiques sont des accords, ils sont régis par les principes fondamentaux du droit des contrats, auxquels viennent suppléer les principes du droit international sur les traités. Même un examen superficiel des traités permet de conclure qu'on pourrait remettre en question l'extinction du droit ancestral dans les traités en s'appuyant sur le droit des contrats. Les règles de la common law reconnaissent déjà certaines catégories

de contrats — les contrats abusifs, les contrats écrits qui n'expriment pas le consentement d'une partie, les contrats signés sous la contrainte et les contrats entachés d'un vice fondamental — auxquels s'appliquent des doctrines d'annulation précises et bien établies. Nous estimons que ces doctrines seraient applicables à bon nombre de traités. De plus, elles sont assez souples pour être adaptées aux aspects sui generis des traités qui les différencient des autres types d'accords.

Deuxièmement, les traités historiques ont été conclus dans le cadre de rapports qui sont maintenant considérés comme une relation fiduciaire et, dans les cas où ils prévoient la cession du titre ancestral, ils doivent faire l'objet d'un examen attentif. La Couronne, à titre de fiduciaire, est tenue de rendre compte de tout avantage injustifié ou improprie découlant de l'appropriation du titre ancestral en l'absence du consentement exprès des autochtones ou de l'assurance que les nations signataires de traités en comprenaient parfaitement les conséquences. Les obligations de la Couronne envers les nations signataires de traités, d'une part, et les Canadiens, d'autre part, étaient en conflit; elle doit par conséquent être en mesure d'établir de façon claire et nette que l'extinction du titre ancestral s'est produite dans le respect des règles, c'est-à-dire que la partie autochtone a consenti à l'extinction librement et en toute connaissance de cause.

Troisièmement, tout au long de la période d'établissement des traités historiques comportant censément extinction du titre ancestral, la Couronne avait le pouvoir d'éteindre le titre ancestral sans le consentement des peuples autochtones, mais seulement en s'appuyant sur une intention législative claire et expresse. Or, les mesures prises ne s'appuyaient sur aucune autorisation législative.

Quatrièmement, les traités historiques étaient censés durer. Les deux parties ont affirmé formellement qu'elles s'appuyaient sur eux. Comme nous l'avons déjà signalé, la nature unique des traités implique l'existence d'un partenariat, y compris l'obligation mutuelle de faire preuve de bonne foi. Cette obligation ne permet à aucune des parties de se retirer de la relation scellée par traité ou de se soustraire aux obligations qui en découlent. Il faut par conséquent que des négociations soient menées de bonne foi pour que les parties signataires puissent s'entendre sur leurs obligations et leurs droits respectifs.

S'il résulte de ces quatre conclusions que, dans de nombreux cas, les traités historiques n'ont pas entraîné la cession volontaire du titre ancestral, il se peut bien que ce titre continue de s'appliquer à la grande partie du territoire

canadien visée par les traités numérotés. Ce résultat, dont fait d'ailleurs mention le juge de première instance dans l'affaire Paulette, voudrait dire que le régime foncier dans les régions du Canada visées par les traités de cession serait le même que celui qu'on retrouve dans la majeure partie de la Colombie-Britannique, dans les provinces de l'Atlantique, dans certaines parties des Territoires du Nord-Ouest, au Québec et dans d'autres régions, où la Couronne n'a jamais cherché à obtenir des autochtones qu'ils cèdent leur titre ancestral¹⁰⁶.

Les parties aux traités historiques entretiennent déjà une relation scellée par traité qui les empêche de se conduire de certaines façons et les oblige à faire preuve d'honneur et de bonne foi dans leurs rapports mutuels. Cette relation impose aux parties des obligations positives, notamment celle d'exécuter leur traité, et les empêche en même temps de se comporter de façon incompatible avec les principes énoncés dans le traité. Les traités constituent un cadre de résolution pacifique des différends.

Dans le chapitre 4, nous présentons des recommandations détaillées concernant une formule plus équitable de partage des terres et des ressources, formule qui s'inscrirait dans les processus relatifs aux traités. Une assise territoriale suffisante est essentielle pour garantir la santé économique et culturelle des peuples autochtones et la viabilité des gouvernements autochtones. La Commission estime que les nations signataires de traités cherchaient ce résultat au moment de les conclure et que c'est le seul qui permette de respecter les critères d'équité qu'impose la relation entre les deux parties, telle que nous l'envisageons.

Les droits économiques

En plus d'assurer le partage des terres et des richesses naturelles, les nations signataires considèrent que les traités historiques établissent une relation économique entre elles-mêmes et la Couronne. Comme c'est le cas pour les aspects politiques des traités, les aspects économiques évolueront avec le temps et les circonstances. Les droits économiques doivent également faire partie du processus de mise en œuvre et de renouvellement des traités (voir chapitre 5).

De même, les questions économiques seront d'une importance primordiale dans les nouveaux traités. Il faudra non seulement régler la question des terres et des ressources naturelles, mais aussi inclure des dispositions permettant aux nations autochtones de profiter des possibilités économiques qui se

présentent.

Redevances annuelles prévues par les traités

Un exemple de droits économiques découlant des traités historiques est la pratique de verser des redevances annuelles. Les traités Robinson de 1850 et les traités numérotés conclus après 1870 prévoient le versement de redevances à tous les membres des nations signataires de ces traités. De nos jours, beaucoup de membres de ces nations parcourent de longues distances pour toucher leur redevance le jour anniversaire du traité, en raison de la valeur symbolique rattachée à cette rencontre avec les représentants de la Couronne pour renouveler le traité et affirmer la nature permanente de la relation établie par traité.

Au fil des années, la valeur de ces redevances — qui s'élèvent habituellement à quelque 4 ou 5 dollars par an — a beaucoup diminué. On verse encore aujourd'hui la somme fixée à l'origine dans le traité. Les redevances prévues par les traités Robinson, par exemple, représentaient entre la moitié et un tiers du salaire annuel d'un travailleur non qualifié¹⁰⁷. Elles étaient également susceptibles d'augmenter si les revenus tirés du territoire visé par le traité augmentaient. Le Traité 1

prévoyait que la redevance serait payée «en effets de l'espèce que ces sauvages choisiront, tels que couvertures de laine, étoffes indiennes (de couleurs assorties), fil et pièges, au prix courant de Montréal, ou en argent, si Sa Majesté le juge à propos et dans l'intérêt des sauvages¹⁰⁸».

L'expansion des programmes sociaux modernes a fini par donner lieu à un apport plus important de ressources. Les nations signataires de traités insistent sur le fait que tous les transferts de ressources actuels découlent en fait de leurs traités. Nous souscrivons à l'idée que les promesses de transferts de richesses faites par traité devraient être réexaminées dans les processus de mise en œuvre et de renouvellement des traités.

Chasse, pêche et piégeage

De la même façon, les traités Robinson et les traités numérotés garantissaient que les activités économiques traditionnelles de chasse, de pêche et de piégeage seraient préservées. Cependant, la formule utilisée pour garantir ces droits a beaucoup varié et les nombreuses contestations judiciaires qui en ont

résultat ont donné lieu à de grandes différences d'interprétation.

De plus, ces droits ont parfois été abrogés unilatéralement par la Couronne ou restreints dans des règlements qui ne sont conformes ni à la lettre ni à l'esprit des promesses faites par traité. Dans les provinces des Prairies, par exemple, les accords de transfert des ressources naturelles des années 30 ont modifié les droits de chasse, de pêche et de piégeage protégés par traité, et certaines décisions récentes indiquent que ces droits auraient été éteints sans le consentement des nations signataires de traités et remplacés par un ensemble de droits moins étendus¹⁰⁹. Des lois et des règlements provinciaux sur la chasse et la pêche ont de plus été appliqués aux membres de nations signataires au mépris de leurs droits issus de traités; des lois fédérales, comme la Loi sur les pêches et la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs¹¹⁰, répriment depuis plusieurs décennies des activités d'exploitation essentielles protégées par les traités (voir chapitre 4). Voilà longtemps que ces questions devraient être examinées dans les processus de mise en œuvre et de renouvellement des traités, surtout que le bien-être économique et l'intégrité culturelle des nations signataires de traités en dépendent dans une très large mesure.

Autres questions économiques

D'autres promesses d'assistance économique par la Couronne sont souvent exprimées dans les traités par l'obligation de fournir des hameçons et des filets pour la pêche, des munitions, du matériel agricole et des semences. Ces articles, si modestes qu'ils puissent sembler, représentent l'engagement d'une relation économique. Ils symbolisent l'offre par la Couronne d'une aide économique au développement en échange de la coexistence pacifique et du partage des territoires.

Dans le chapitre 5, nous examinons les problèmes économiques auxquels sont confrontés de nos jours les nations signataires de traités et autres nations autochtones et nous proposons un certain nombre de moyens par lesquels la Couronne pourrait fournir une aide économique dans un contexte moderne.

Autres questions concernant les traités

Les traités individuels soulèvent d'autres questions qui pourraient être abordées dans le cadre des processus relatifs aux traités. Tout comme de modestes articles, tels que les hameçons ou la corde, représentent un engagement permanent d'aide économique, d'autres mentions tout aussi

secondaires en apparence peuvent en fait constituer des engagements importants dans la relation scellée par traité.

Chacun des traités numérotés, par exemple, prévoit explicitement le droit à l'éducation. Ce droit prend parfois la forme d'une exigence très simple — par exemple, construire une école ou envoyer un enseignant —, mais, lorsqu'on fait intervenir les témoignages oraux et l'interprétation des nations signataires, il apparaît clairement que ces traités accordent aux membres de ces nations le droit à l'instruction pour qu'ils puissent gagner leur vie dans le monde d'aujourd'hui (voir le chapitre 5 du volume 3).

Si l'éducation revêtait une telle importance, c'est parce qu'elle donnait aux enfants autochtones les moyens de conserver et de développer leur culture et leur identité, tout en acquérant les compétences nécessaires pour survivre et prospérer dans la nouvelle société coloniale. On ne peut donc conclure que le droit à l'éducation, issu des traités, se limite au paiement du salaire d'un enseignant, aux frais de construction d'une école ou à l'achat de quelques livres. À notre avis, l'éducation est un sujet qui s'inscrit à bon droit dans les processus relatifs aux traités.

Le texte du Traité 6 comporte une disposition relative à un «buffet à médicaments»¹¹¹. Les nations signataires du Traité 6 ont toujours soutenu que cette disposition signifie que le traité devait leur assurer des soins médicaux complets. D'autres peuples signataires de traités considèrent que la fourniture de soins médicaux complets est implicite dans leur traité, puisqu'ils en ont discuté au moment de sa négociation.

Les autochtones visés par le Traité 8 s'inquiétaient de ce que ce dernier les oblige à changer leur mode de vie en raison de la perception d'impôts. La commission chargée de négocier le traité les a assurés que cela ne se produirait pas, mais cette garantie n'a pas été consignée de manière satisfaisante dans la version écrite du traité¹¹².

De nombreuses nations signataires de traités considèrent leur exemption fiscale à l'égard des impôts fédéraux et provinciaux comme un droit implicite issu de leurs traités. Ils citent l'alinéa 90(1)b) de la Loi sur les Indiens qui porte que les biens meubles «donnés aux Indiens ou à une bande en vertu d'un traité ou accord entre une bande et Sa Majesté» sont «situés sur une réserve» et, par conséquent, exonérés d'impôt en application de l'article 87 de la même loi. La réévaluation du champ d'application des droits et des obligations issus de

traités est susceptible d'influer sur l'étendue de l'exemption fiscale accordée aux nations signataires de traités.

Les nations autochtones qui n'ont pas de terres de réserve, y compris tous les Métis et les Inuit, ne bénéficient pas de cette exemption fiscale limitée. L'actuelle exemption ne vise que les Indiens inscrits qui sont en mesure d'établir un lien étroit entre les biens meubles (y compris le revenu) et la réserve¹¹³. Malgré l'article 87, presque tous les adultes autochtones au Canada versent des impôts à tous les ordres de gouvernement, et la grande majorité d'entre eux ne bénéficient pas de

L'exemption fiscale prévue dans la Loi sur les Indiens.

Les lois font également une nette distinction entre l'activité économique exercée dans une réserve et celle qui est exercée hors réserve. La Commission estime que les questions fiscales, comme celles de la fonction gouvernementale, doivent être précisées afin d'instaurer un régime clair et prévisible pour les relations intergouvernementales de l'avenir. À notre avis, les gouvernements autochtones devraient bénéficier d'une immunité fiscale, au même titre que les gouvernements fédéral et provinciaux, en ce qui concerne leurs biens, conformément à l'article 125 de la Loi constitutionnelle de 1867.

Nous sommes d'avis que des régimes fiscaux explicitement fondés sur des traités devraient allier des exemptions d'impôt intergouvernementales aux pouvoirs nouveaux et élargis des gouvernements autochtones d'imposer les personnes qui vivent sur leurs territoires, y compris leurs propres membres, et de taxer toute activité économique qui s'y déroule (voir les chapitres 3 et 5). Il nous semble donc tout à fait approprié que la fiscalité s'inscrive dans les processus relatifs aux traités.

Nous sommes d'avis que tous les paiements discrétionnaires, les paiements de transfert et le financement des programmes établis doivent être examinés dans le cadre des discussions concernant les traités. Que ces paiements découlent ou non d'un droit explicite issu de traités, d'une loi ou d'une politique discrétionnaire, ils devraient faire l'objet d'un examen approfondi à la lumière de la relation scellée par traité. Dans un grand nombre de cas, les sommes que touchent les autochtones en vertu de divers programmes gouvernementaux, présentement administrés en fonction de leurs besoins, sont peut-être en réalité des sommes auxquelles ils ont droit aux termes de leurs traités. Il y a une différence entre des prestations d'aide sociale et des dividendes de placements. Les nouveaux traités et les traités renouvelés devraient établir

clairement ces distinctions.

Grâce à ces processus, les nations signataires de traités pourront, avec le temps, commencer à bénéficier d'un transfert réel de pouvoirs et de ressources, par la réalisation de la relation scellée par traité.

Notre rapport contient de nombreuses recommandations auxquelles on pourra donner suite dans le cadre des processus de mise en œuvre et de renouvellement des traités. Quant aux nouveaux traités à établir, les parties seront libres de prévoir les arrangements qui leur conviendront. Aucune question ne doit être arbitrairement exclue des négociations.

Recommandation

La Commission recommande:

2.2.11

Que les questions suivantes fassent l'objet de discussions dans les processus de mise en œuvre, de renouvellement et d'établissement des traités:

- a fonction gouvernementale, y compris les systèmes de justice, les ententes financières à long terme, y compris les transferts financiers, et les autres ententes intergouvernementales;
- les terres et les ressources;
- les droits économiques, y compris les redevances annuelles prévues par traité et les droits de chasse, de pêche et de piégeage;
- les questions abordées dans des traités particuliers (par exemple l'éducation, la santé et la fiscalité);
- toute autre question jugée pertinente par l'une ou l'autre des parties au traité.

7.5 Les résultats des processus relatifs aux traités

Le paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 précise que «les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés». En d'autres termes, ce paragraphe confère une protection constitutionnelle aux droits issus de traités sans toutefois en être la source. Ces droits découlent des traités eux-mêmes. La Constitution a été modifiée en 1983 pour y ajouter le paragraphe 35(3), qui élargit ces droits comme suit:

Il est entendu que sont compris parmi les droits issus de traités, dont il est fait mention au paragraphe (1), les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.

Cette disposition indique clairement que les droits existants issus de traités dont il est question au paragraphe 35(1) comprennent les droits issus des traités antérieurs de même que ceux que pourraient contenir des traités futurs. Elle précise que les accords sur les revendications territoriales passés et futurs constituent une forme de traité.

Les parties à un traité devraient être libres de le modifier ou de le compléter. En théorie, elles peuvent même le renégocier¹⁴ si elles se rendent compte qu'il décrit mal la nature de leurs rapports. Dans presque tous les cas, toutefois, nous sommes convaincus que les nations signataires de traités ne voudront pas renégocier leur traité historique, mais préféreront parvenir à une entente sur la véritable teneur de ses dispositions et procéder ensuite à sa mise en œuvre. Les nations qui ont conclu des traités modernes sont peut-être plus susceptibles de demander qu'ils soient renégociés, mais comme nous l'avons vu précédemment, elles risquent peut-être de perdre plus que les autres parties si elles optent pour cette solution.

Les commissaires conseillent vivement aux parties aux traités de coucher par écrit leurs ententes et d'y prévoir des mécanismes de règlement des différends auxquels pourront recourir l'une ou l'autre partie.

Il importe que le rapport entre le traité original et un accord de mise en œuvre ou de renouvellement visant à définir ou à élargir les droits prévus dans le traité original soit clairement précisé. On peut soutenir que les droits existants issus de traités sont confirmés par la Constitution et donc immuables. Mais une telle approche risquerait de dénaturer l'essence des traités, qui est de créer des relations permanentes, susceptibles d'évoluer, de changer et d'être précisées, suivant les désirs des parties.

Protocole d'entente

Dans la majorité des cas, la mise en œuvre et le renouvellement des traités déboucheront sur un protocole d'entente formel qui précisera les droits et les obligations découlant des traités, peut-être pour des périodes déterminées et qui établira des mécanismes bien définis pour l'examen et la renégociation des éléments couverts par l'entente.

Il pourrait être clairement précisé dans le protocole que celui-ci ne constitue pas un traité, mais simplement une entente intergouvernementale de moindre importance qui régit et définit, à certaines fins, les droits et les obligations issus d'un traité. Il pourrait également décrire des droits qui demeurent des droits issus de traités au sens du paragraphe 35(1). Ce serait d'ailleurs conforme au paragraphe 35(3) de la Loi constitutionnelle de 1982, qui prévoit que les «accords sur des revendications territoriales» peuvent donner naissance à des droits issus de traités bénéficiant d'une protection constitutionnelle.

Les protocoles d'entente de ce genre devraient être ratifiés par voie législative afin de dissiper toute incertitude concernant leur valeur juridique. C'est ce qui a d'ailleurs été fait pour la Convention de la Baie James et du Nord québécois, par exemple; de nos jours, on s'attendrait cependant à ce que le gouvernement de la nation signataire ainsi que le Parlement et, le cas échéant, l'assemblée législative de la province concernée adoptent une loi en ce sens¹¹⁵.

Traités supplémentaires

Une autre possibilité consisterait à attribuer à l'accord de mise en œuvre d'un traité le statut de traité supplémentaire, qui laisserait intact le traité original mais y ajouterait de nouvelles dispositions. D'après ce que nous ont dit les représentants des nations signataires de traités, beaucoup d'entre elles préféreront probablement une approche différente.

Il est possible que la mise en œuvre et le renouvellement des traités existants puissent être réalisés, en partie, au moyen d'une interprétation moderne des accords historiques originels. Les questions qui n'auraient pas été abordées ou réglées de manière satisfaisante dans l'accord originel pourraient faire l'objet d'un traité supplémentaire.

Par ailleurs, certaines nations signataires de traités, comme les Micmacs et les Haudenosaunee, ont conclu avec la Couronne une série de traités distincts et

ont exprimé leur désir de poursuivre le processus d'établissement de traités. Les traités supplémentaires coexisteraient alors avec les traités antérieurs.

Traités de remplacement

Il est possible qu'un accord de mise en œuvre et de renouvellement d'un traité puisse constituer un nouveau traité qui mette fin au traité originel et le remplace. Les nations signataires de traités qui sont d'avis que leur traité originel comporte des vices fondamentaux devraient avoir la possibilité de le renégocier ou de le remplacer. Cependant, il est très peu probable que cette solution convienne à beaucoup des nations signataires de traités, qui ont demandé avec insistance la mise en œuvre des traités existants.

Nous tenons à préciser toutefois qu'il n'est pas certain que le processus de mise en œuvre et de renouvellement des traités puisse aboutir à un traité, au sens de l'article 35. Comme les nations signataires de traités sont fermement convaincues que les traités qu'elles ont signés sont complets et toujours valides, on peut s'attendre à ce que plusieurs — et même la majorité — de ces nations optent plutôt pour les protocoles de mise en œuvre.

Quel que soit le type d'accord conclu, il est fort probable que les parties au traité seront obligées d'adopter des lois et des règlements pour officialiser le traité renouvelé et préciser les modalités d'application et de révision du traité et de règlement des différends.

Recommandation

La Commission recommande :

2.2.12

Que la proclamation royale et la législation complémentaire concernant les traités permettent l'adoption des textes suivants:

a) des protocoles d'entente entre les nations signataires de traités et la Couronne prévoyant la mise en œuvre et le renouvellement des traités existants, mais sans constituer eux-mêmes des traités;

b) des traités supplémentaires qui coexisteraient avec les traités existants;

c) des traités de remplacement;

d) de nouveaux traités;

e) d'autres instruments de mise en œuvre des traités, y compris des lois et des règlements adoptés par les parties signataires.

7.6 La restructuration en vue des processus relatifs aux traités

Plus loin dans le présent volume, nous présentons une série d'importantes recommandations sur la restructuration des institutions fédérales chargées des affaires autochtones (voir chapitre 3). Nous nous contenterons de décrire ici les nouveaux organismes gouvernementaux à qui seraient confiés les processus relatifs aux traités.

Le gouvernement du Canada a déjà commencé à démanteler le ministère des Affaires indiennes, la première étape étant la signature, le 7 décembre 1994, d'une entente-cadre entre le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et 60 communautés de Premières nations représentées par l'Assembly of Manitoba Chiefs¹¹⁶.

Cette entente précise que ce démantèlement a pour objet de remettre aux Premières nations les pouvoirs actuellement exercés par divers ministères fédéraux. Cela fait des années que les nations signataires de traités demandent l'abolition du ministère. La question qui se pose est la suivante: quels organismes de la Couronne fédérale auront désormais la responsabilité de négocier ou d'assurer la liaison avec les nations signataires de traités? En prévision du renouvellement des traités, il convient de réfléchir à la façon dont la Couronne pourra remplir ses engagements dans le contexte d'un État qui est à la fois une monarchie constitutionnelle et une fédération.

La Commission utilise le terme «Couronne» pour désigner le dépositaire des valeurs constitutionnelles de notre société qui transcendent les arrangements politiques ordinaires. La Couronne n'est plus une entité monolithique, si tant est qu'elle l'ait jamais été. La Couronne représente le peuple canadien ainsi que ses gouvernements. Elle incarne les obligations et les droits collectifs du peuple canadien dans son ensemble.

Dans le contexte actuel, la Couronne est partie à tous les traités conclus avec

les nations signataires. Ces obligations ont été assumées par la Couronne et figurent maintenant implicitement dans le paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982. Cela est vrai pour tous les traités, qu'ils aient été conclus par la Couronne française, la Couronne britannique, la Couronne du chef du Canada ou la Couronne du chef d'une province. À notre avis, cela vaut également pour les traités signés par la Compagnie de la Baie d'Hudson, sous l'autorité de la Couronne, et les traités Douglas de l'île de Vancouver.

La relation contemporaine entre la Couronne, prise dans ce sens, et les nations signataires de traités constitue le thème du présent chapitre. Pour la Commission, l'expression «la Couronne» incarne des valeurs, des droits et des obligations qui survivraient même à la disparition de la monarchie au Canada, bien que celle-ci en soit actuellement le symbole.

La fragmentation progressive des obligations de la Couronne

Pour plusieurs raisons, la Couronne n'a pas respecté l'esprit et l'objectif des traités, notamment à cause des divergences d'interprétation entre des traités et ses représentants et les nations signataires. Nous avons exposé précédemment l'ampleur de ce malentendu interculturel.

La réorganisation constante des activités gouvernementales au cours des années a fini par banaliser les traités, soit sous l'effet de politiques visant délibérément à en réduire l'importance, soit par négligence ou ignorance des traités en tant que source de droits et d'obligations.

De plus, la répartition des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement, fédéral et provincial, a entraîné une division des obligations de la Couronne en vertu des traités. En fait, les tribunaux ont conclu que ces responsabilités incombaient à des entités totalement différentes. Dès 1910, lord Loreburn, du Comité judiciaire du Conseil privé, expliquait ainsi la conception judiciaire de l'époque des rôles distincts des Couronnes fédérale et provinciale, dans l'arrêt *Canada c. Ontario*:

[TRADUCTION] La Couronne agit sur les conseils de ses ministres lorsqu'elle conclut des traités, et elle possède et administre les terres publiques pour le bien de la collectivité. En cas de divergence d'opinions entre les deux ordres de gouvernement concernant ce qui est dû à la Couronne en tant que signataire des traités, par opposition à la Couronne en tant que propriétaire de terres publiques, il faut considérer que chaque ordre de gouvernement est investi par la Couronne de ses droits et responsabilités en tant que signataire du traité,

dans un cas, et propriétaire, dans l'autre¹¹⁷.

La Commission estime que l'honneur de la Couronne impose aux gouvernements fédéral et provinciaux de participer à l'ensemble des processus relatifs aux traités et de concrétiser les droits et les promesses contenus dans les traités. Remplir le devoir de la Couronne constitue donc une responsabilité commune.

Fait étonnant, il n'y a jamais eu un ministère ou un organisme fédéral chargé de l'exécution des traités. Le MAINC a la responsabilité d'appliquer la Loi sur les Indiens. Au fil des ans, les points de contact entre le gouvernement fédéral et les nations signataires de traités ont été répartis entre une vaste gamme de ministères et d'organismes, tous chargés d'appliquer des lois et des politiques fédérales, mais dont aucun n'a été mandaté pour s'occuper de l'éventail complet des questions que soulèvent les traités. Les droits découlant de la Loi sur les Indiens ont fini par revêtir plus d'importance que les droits ancestraux ou issus de traités.

Il en résulte que la relation originelle de nation à nation, scellée par traité, s'est transformée en une relation fort complexe entre les gouvernements des nations signataires de traités (plus précisément les conseils de bande) et une vaste gamme d'entités fédérales et provinciales. Dans ce processus, on a perdu de vue la relation scellée par traité.

Bureau des traités de la Couronne

La structure organisationnelle nécessaire pour permettre au gouvernement du Canada de remplir ses obligations en vertu des traités revêt une importance considérable. À notre avis, le MAINC ne peut légitimement jouer ce rôle. Le poids de la relation viciée avec les autochtones est tel qu'il l'empêche à toutes fins pratiques d'établir avec eux une nouvelle relation. La création d'un bureau des traités de la Couronne au sein d'un nouveau ministère des Relations avec les autochtones fera en sorte qu'un ministère fédéral aura, pour la première fois, la mission expresse de déterminer et de mettre en œuvre les obligations et les droits inscrits dans les traités et de conclure de nouveaux traités. Cette initiative permettra de renverser la tendance à la banalisation des traités. Au chapitre 3, nous examinons en détail la structure et la mission du ministère des Relations avec les autochtones proposé ainsi que le rôle du Bureau des traités de la Couronne qui en ferait partie.

Le Bureau des traités de la Couronne assumerait les responsabilités de la

Couronne du chef du Canada en ce qui concerne la mise en œuvre, le renouvellement et l'établissement des traités et se chargerait de coordonner la participation de la Couronne au processus de mise en œuvre et de renouvellement des traités. Il serait bon que la proclamation royale mentionne le rôle du Bureau des traités de la Couronne et que la législation complémentaire en précise les fonctions. Il devra occuper une place centrale et bien définie au sein du gouvernement fédéral.

Pour les raisons examinées plus loin, le Bureau des traités de la Couronne devra être dissocié des responsabilités de prestation des programmes relevant actuellement du MAINC. L'application des dispositions des traités, qui appelle souvent l'intervention de plusieurs organismes fédéraux, devrait être coordonnée, dirigée et gérée par le Bureau des traités de la Couronne. Son directeur, le négociateur en chef de la Couronne, orientera ses activités en fonction des mandats de négociation précis qui auront été donnés au ministre des Relations avec les autochtones par le Cabinet et des travaux d'autres directions du nouveau ministère des Relations avec les autochtones.

Recommandation

La Commission recommande:

2.2.13

Que la proclamation royale et la législation complémentaire concernant les traités:

- a) créent un bureau des traités de la Couronne au sein d'un nouveau ministère des Relations avec les autochtones;
- b) précisent que le Bureau sera le principal organisme de la Couronne participant, de nation à nation, aux processus relatifs aux traités.

Le rôle des gouvernements provinciaux

Les modalités de la Confédération ont compliqué la tâche de définir la Couronne en tant que partie aux traités. Aux termes de la Constitution, et sous réserve de la Charte canadienne des droits et libertés et des droits des peuples autochtones bénéficiant d'une protection constitutionnelle, les provinces sont souveraines dans leur sphère de compétence.

Les obligations et les droits décrits dans les traités ont une incidence sur les provinces, et il est clair que la mise en œuvre et l'établissement de traités vont nécessairement toucher beaucoup de domaines relevant du pouvoir législatif des provinces ainsi que les droits de propriété. Les processus relatifs aux traités exigeront que les terres et les ressources de la Couronne provinciale soient disponibles pour un partage raisonnable des richesses naturelles du pays. Les lois provinciales qui s'appliquent actuellement aux membres et aux terres des nations autochtones et signataires de traités devront être modifiées pour permettre la fonction gouvernementale autochtone. Par conséquent, le succès de tous les processus relatifs aux traités exigera la collaboration et la participation actives des gouvernements provinciaux en tant que composante intégrale de la Couronne. C'est pourquoi nous recommandons que les provinces adoptent des lois leur permettant de respecter leurs obligations en vertu des traités et de participer aux processus relatifs aux traités (voir la recommandation 2.2.9 précédemment formulée dans ce chapitre).

Certains traités conclus entre des nations signataires et la Couronne indivise doivent à présent être exécutés par la Couronne représentée par deux ordres constitutionnels de gouvernement. De plus, la Constitution confère au Parlement le pouvoir législatif et au gouvernement du Canada le pouvoir exécutif relativement à la relation scellée par traité. Comme l'ont expliqué de nombreux membres des nations signataires de traités, la relation entre elles et les provinces est une relation de gouvernement à gouvernement, alors que leur relation avec la Couronne du chef du Canada est une relation de nation à nation.

Il faut délimiter les responsabilités fédérales et provinciales relativement aux obligations inscrites dans les traités et les aménager afin d'éliminer les conflits fédéraux-provinciaux sur le partage des coûts. Pour ce faire, il faudra conclure des ententes fédérales-provinciales globales sur le partage des coûts (voir le chapitre 7 du volume 4). Les expériences récentes semblent indiquer que de telles ententes sont possibles. Signalons, à titre d'exemple, l'entente-cadre de 1992 sur les droits territoriaux issus de traités en Saskatchewan et les composantes financières du processus relatif aux traités en Colombie-Britannique¹¹⁸.

La Commission propose que les gouvernements provinciaux s'organisent, éventuellement en adoptant des lois parallèles à la législation complémentaire concernant les traités, sur le modèle du Bureau des traités de la Couronne proposé au niveau fédéral, c'est-à-dire en établissant des bureaux provinciaux

chargés des négociations avec les autochtones et qui relèveraient du gouvernement et de l'assemblée législative de la province.

Dans beaucoup de provinces, il existe déjà des organismes chargés des relations avec les autochtones¹¹⁹. Aucune province n'a toutefois mis sur pied un organisme ayant pour mission d'exercer les responsabilités provinciales dans la mise en œuvre des traités ou la conclusion de nouveaux traités. Les organismes provinciaux déjà en place sont, pour la plupart, de petits bureaux ou de petites directions ministérielles chargées de l'élaboration et de la coordination des politiques. La responsabilité essentielle (et les pouvoirs qui y sont associés) à l'égard des terres, des ressources et de toute une série d'autres questions continue de relever des ministères d'exécution.

Tout porte à croire que les gouvernements provinciaux sont tenus, en droit, de respecter les obligations de fiduciaire de la Couronne envers les nations autochtones et signataires de traités¹²⁰. Ils ont l'obligation de respecter les droits ancestraux et d'assumer, le cas échéant, les charges découlant des droits issus de traités. De plus, dans nombre de cas, le non-respect des traités par le gouvernement fédéral, notamment au sujet des terres et de l'omission par la Couronne de s'engager dans une relation scellée par traité avec des nations autochtones, ont permis l'enrichissement des gouvernements provinciaux. Ainsi, pour des motifs d'équité et d'honneur, les gouvernements provinciaux devraient reconnaître que leur incombe une responsabilité particulière de veiller à ce que les peuples autochtones aient une assise territoriale qui réponde convenablement à leurs besoins.

Recommandation

La Commission recommande :

2.2.14

Que chaque province crée un bureau des traités de la Couronne pour lui permettre de participer aux processus relatifs aux traités.

7.7 La réorganisation des nations autochtones et signataires de traités

Nous examinons les principales questions liées à la fonction gouvernementale pour les peuples autochtones dans le chapitre 3. Nous décrivons le préjudice

qui a été causé aux structures gouvernementales traditionnelles des autochtones et nous affirmons la nécessité de créer de nouveaux organes gouvernementaux. Ces thèmes revêtent une importance particulière dans le contexte des processus relatifs aux traités.

Il n'appartient pas à la Commission de déterminer quelles entités peuvent représenter avec légitimité les nations signataires de traités dans les processus relatifs aux traités. Dans plusieurs cas, la représentation des nations signataires de traités ne pose aucun problème. Dans d'autres cas, cependant, il peut exister des instances rivales qui revendiquent le droit de représenter les nations autochtones et signataires de traités. Au chapitre 3, nous expliquons les raisons qui font qu'une politique fédérale de reconnaissance officielle des nations autochtones est nécessaire.

Cette question capitale pourrait paralyser dès le départ les processus relatifs aux traités. La plupart des problèmes résultent de la création par législation, c'est-à-dire au moyen de la Loi sur les Indiens, de gouvernements prenant la forme de conseils de bande qui exercent des pouvoirs délégués, par opposition à des gouvernements de nations autochtones ou signataires de traités. Le gouvernement du Canada est donc en bonne partie la cause du problème et il doit participer à la recherche d'une solution.

Qu'est-ce qu'une nation autochtone ou signataire de traité?

Le véritable renouvellement de la relation scellée par traité exigera certains changements non seulement de la part de la Couronne, mais aussi de la part des nations autochtones et signataires de traités. En fin de compte, ce sera à chacune d'elles de déterminer la voie qu'elle désire emprunter pour reconstituer un gouvernement national, mais nous estimons qu'il est de notre devoir de faire quelques observations à ce sujet et de proposer des idées à explorer dans cette optique de renouvellement. Plus loin dans ce volume, nous aborderons en détail la question de la reconstruction des nations autochtones (voir chapitre 3). Nous nous contentons ici d'examiner de façon préliminaire le lien entre l'identité nationale et les traités.

La Proclamation royale de 1763 fait mention — et c'est significatif — de «nations de sauvages». Reprenant cette désignation, la grande majorité des traités historiques — c'est-à-dire les versions écrites — font mention de nations ou de tribus de sauvages. Ces termes reflètent des faits historiques ainsi que la politique impériale britannique. Comme nous l'avons vu précédemment dans notre survol historique, la politique à l'égard des Indiens, tant celle des

Britanniques que celle des Français, partait du principe que leurs homologues autochtones possédaient les attributs politiques, territoriaux et économiques qui caractérisent une nation.

Une nation autochtone ou signataire de traité est une société indigène qui possède des structures politiques, une économie, une culture, une langue et un territoire qui lui sont propres. La Cour suprême des États-Unis a décrit certaines des caractéristiques de l'identité nationale dans l'arrêt Cherokee Nation c. State of Georgia:

[TRADUCTION] Les nombreux traités signés avec eux par les États-Unis reconnaissent officiellement qu'ils constituent un peuple qui est capable d'entretenir des relations pacifiques ou belliqueuses, d'assumer la responsabilité politique de tout manquement à ses engagements, ou de toute agression commise contre les citoyens des États-Unis par un individu faisant partie de sa communauté¹²¹.

Plus de 140 ans après cet arrêt, la Cour internationale de justice attaquait le concept de terra nullius en signalant qu'«au moment de la colonisation le Sahara occidental était habité par des populations qui, bien que nomades, étaient socialement et politiquement organisées en tribus et placées sous l'autorité de chefs compétents pour les représenter¹²²». Nous avons déjà mentionné que le juge en chef Marshall et le juge McLean de la Cour suprême des États-Unis ont reconnu que les termes «traité» et «nation» étaient d'origine européenne et que la seule condition préalable à la conclusion d'un traité valide était que les deux parties soient autonomes sur le plan gouvernemental et capables d'exécuter les clauses du traité.

La politique de déracinement et de désintégration des nations indiennes

La Grande-Bretagne a reconnu très tôt que les nations indiennes constituaient effectivement des nations et s'est engagée à plusieurs reprises à ne pas s'immiscer dans leurs affaires internes. Il reste que cette reconnaissance était souvent minée par l'opportunisme politique et économique de l'époque.

Souvent les agents de la Couronne encourageaient ou aggravaient les différends intertribaux et intratribaux pour mieux atteindre des objectifs politiques impériaux ou pour faciliter l'application de politiques locales. Il en a résulté que le processus d'établissement des traités qui, à l'origine, s'effectuait explicitement de nation à nation, est devenu progressivement plus ambigu au fur et à mesure que le gouvernement du Canada sapait l'intégrité des nations

autochtones avec lesquelles il avait conclu des traités.

L'ingérence dans les structures politiques autochtones a pris une forme nouvelle et plus officielle avec l'adoption par le gouvernement fédéral de l'Acte des Sauvages en 1876. Même si la Couronne continuait d'établir des traités avec des groupes autochtones considérés comme des nations ou du moins comme des organisations tribales¹²³, cette loi établissait juridiquement la bande comme structure politique indienne de base. De plus, les bandes et leurs membres étaient définis légalement, ce qui conférait au ministre responsable le pouvoir de reconnaître les bandes et même d'en créer, ou encore de diviser leurs membres et leurs biens. Cette loi non seulement constituait le fondement législatif requis pour récuser l'identité nationale indienne, mais elle transformait également la relation entre les Indiens et la Couronne en une relation administrative plutôt que politique.

Comme nous l'avons vu dans le volume 1, la Loi sur les Indiens visait à accélérer l'assimilation, la civilisation et l'éventuelle disparition des nations indiennes en tant qu'entités politiques, sociales et économiques distinctes. Elle n'avait pas pour objet d'offrir un mécanisme permettant d'accueillir les nations indiennes comme des partenaires dans la Confédération, ni d'assumer les responsabilités de la relation scellée par traité. Elle concrétisait plutôt l'endiguement et la mise en tutelle, non par accident ou par ignorance, mais en application d'une politique consciente et délibérée. La fragmentation des nations autochtones et signataires de traités en unités de plus en plus petites était une action délibérée, devant mener à l'assimilation des autochtones dans la société en général.

Près de 120 ans après, on constate à quel point les effets cumulatifs de la Loi sur les Indiens ont été néfastes, non seulement quant à la qualité et au fondement de la relation entre les nations indiennes et la Couronne, mais aussi dans l'organisation interne des nations indiennes et signataires de traités. Au chapitre suivant, nous examinons en détail différentes voies que pourraient suivre les nations autochtones pour recouvrer et reconstituer leur identité nationale.

8. Les institutions chargées des processus relatifs aux traités

[TRADUCTION] Il faut un organisme indépendant qui puisse intervenir en cas de violation des traités. Cet organisme serait formé de représentants des

peuples autochtones et de la Couronne et aurait le pouvoir d'approuver les amendes et pénalités imposées aux auteurs des violations: particuliers, entreprises ou gouvernements. Tous seraient soumis à l'autorité de cet organisme.

Il n'y a jamais eu au Canada un organisme indépendant chargé de contrôler l'exécution des traités. Dans d'autres pays du Commonwealth qui ont conclu des traités avec des peuples autochtones, les gouvernements ont essayé d'adopter unilatéralement un

mécanisme pour régler les questions liées aux traités. L'exemple qui vient tout de suite à l'esprit est celui du modèle néo-zélandais, soit le Tribunal de Waitangi. Nous en avons notre propre version au Canada, à savoir le Bureau du commissaire aux traités. Chacun de ces organismes suit le modèle de l'Indian Claims Commission des États-Unis. Aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande, ces organismes ont bien servi leurs maîtres politiques, mais non les peuples autochtones. Nous devons donc lutter pour obtenir une institution qui réponde à nos besoins.

Regena Crowchild
Présidente, Indian Association of Alberta
Edmonton (Alberta), 11 juin 1992

[TRADUCTION] Ce qu'il faut peut-être, c'est une institution qui serait chargée de garantir que la Couronne assume ses responsabilités et respecte entièrement ses obligations. Bien que plusieurs formules soient possibles, il est essentiel que l'exécution et l'établissement de traités relèvent d'une institution totalement indépendante qui serait chargée d'honorer les engagements de la Couronne, et non de faire les quatre volontés de politiciens opportunistes.

Alex Christmas
Président, Union of Nova Scotia Indians
Eskasoni (Nouvelle-Écosse), 6 mai 1992

Le rétablissement de la relation initiale scellée par traité, grâce à l'établissement de nouveaux traités et à la mise en œuvre et au renouvellement des traités existants, exige la création d'au moins deux types d'institutions indépendantes et neutres: des commissions des traités et un tribunal spécialisé des traités et des terres autochtones. Ces deux organismes auraient des fonctions bien distinctes, mais seraient tous les deux indispensables pour

assurer le succès des processus relatifs aux traités que nous avons proposés.

Pour être considérées comme légitimes par les nations signataires de traités, ces institutions doivent être mises sur pied à la suite de consultations et de négociations avec les nations autochtones et signataires de traités. Elles doivent également être réellement indépendantes des gouvernements fédéral et provinciaux. Enfin, elles ne doivent pas avoir le pouvoir de modifier les droits d'une nation autochtone ou signataire de traité qui n'aurait pas clairement consenti à la création de ces institutions ou accepté leur rôle.

Ainsi, bien que le présent chapitre porte sur les mesures à prendre par la Couronne pour remplir ses obligations non encore respectées, il faut élargir la discussion et demander aux parties aux traités de se consulter et de s'entendre sur les institutions à créer pour faire progresser leur relation.

8.1 Les commissions des traités

Tout au cours de l'histoire du Canada, des commissions ont été mises sur pied pour négocier des traités avec les nations autochtones. Le terme commission désignait, selon l'époque, les équipes de négociation nommées par la Couronne, et, plus récemment, les organismes créés pour faciliter la négociation et les discussions relatives aux traités. C'est dans ce dernier sens que nous utilisons le terme.

Le gouvernement du Canada, les provinces et territoires concernés et les nations autochtones et signataires de traités devraient établir des commissions des traités. Celles-ci constitueraient des instances permanentes, indépendantes et impartiales où se dérouleraient les négociations dans le cadre des processus relatifs aux traités. Il faudrait envisager d'établir ces commissions sur une base régionale, généralement provinciale ou territoriale, cette structure étant de prime abord la plus évidente et la plus utile, mais il faudrait également examiner la possibilité de les établir en fonction des limites d'application des traités¹²⁴.

Il existe déjà un certain nombre d'organismes de ce genre, comme la Commission des traités de la Colombie-Britannique et le Bureau de la Commission des traités de la Saskatchewan. Les commissions aideraient les parties aux traités à résoudre les différends d'ordre politique ou autre qui surgiraient dans le cadre des processus relatifs aux traités. Elles auraient comme mission d'éliminer les obstacles de fond et de forme qui pourraient entraver ces

processus.

Les commissions des traités ne doivent pas être de simples structures administratives. Ce qu'il faut, c'est créer un environnement qui favorise la bonne marche des processus liés aux traités. Ainsi, les commissions des traités offriraient une gamme complète de services nécessaires au succès des pourparlers.

Les commissions des traités au XVIIIe siècle: les maisons du Conseil

Pendant l'été 1764, sir William Johnson a organisé un grand congrès avec 24 nations indiennes à Niagara. Après avoir conclu la paix, sir William a étendu la chaîne d'alliance aux nations de la Confédération de l'Ouest. Sa maison, située à Fort Johnson sur la rivière Mohawk, dans l'actuel État de New York, est devenue la première «Maison du Conseil» impériale permanente et était pourvue en permanence de provisions. Dans ses dépendances se trouvaient les chambres à coucher et des salles de réunion. Le parc ombragé s'étendant devant la maison était parfait pour tenir des conseils en plein air. La maison de Johnson, le particulier, est devenue inséparable de la Maison du Conseil de Johnson, représentant de la Couronne.

Après la Révolution américaine, le lieutenant-gouverneur John Graves Simcoe du Haut-Canada envisagea de créer une maison du Conseil permanente à London, la capitale, sur la rivière Thames. Le 1er septembre 1794, il proposa à lord Dorchester :

Que, dès que possible, une maison du Conseil soit construite au siège proposé du gouvernement, à London, dans un lieu central adapté aux besoins des nations indiennes; que les peuples indiens s'y rassemblent pour recevoir leurs dons habituels en bonne et due forme et avec la solennité requise, sous le portrait ou la statue de Sa Majesté; qu'on leur apprenne à trouver refuge chez le Roi leur père puissant, et à le considérer, plutôt que ses agents ou représentants, comme leur bienfaiteur plein de sollicitude. Qu'à ce foyer une délégation de tous leurs chefs soit invitée chaque année pour se réconcilier, pour recevoir des conseils, et pour renouveler leur amitié avec le peuple du Roi, sachant que cette amitié est indispensable à leur protection mutuelle.

La Maison du Conseil de Simcoe aurait représenté un lieu de sécurité et de neutralité et, ce qui est encore plus important, le symbole concret des relations établies entre les nations signataires de traités et la Couronne. Malheureusement, tout cela ne s'est jamais réalisé.

Source: Paul Williams et Curtis Nelson, «Kaswentha», étude réalisée pour la CRPA, 1994, citant The Correspondence of Lieut. Governor John Graves Simcoe, sous la direction de E.A. Cruikshank, Toronto, Ontario Historical Society, 1925.

Recommandations

La Commission recommande:

2.2.15

Que le gouvernement du Canada, les gouvernements provinciaux et territoriaux concernés et les nations autochtones et signataires de traités mettent sur pied des commissions des traités qui constitueraient des instances permanentes, indépendantes et impartiales chargées de faciliter et de contrôler les négociations dans le cadre des processus relatifs aux traités.

2.2.16

Que les commissions des traités aient les attributions suivantes:

- les commissaires sont nommés, en nombre égal, à partir de listes préparées par les parties, avec un président indépendant qui est choisi par les personnes nommées;
- les commissions disposent d'un personnel permanent d'administration et de recherche et sont entièrement indépendantes du gouvernement et des nations autochtones et signataires de traités;
- le personnel des commissions constitue le secrétariat pour les processus relatifs aux traités;
- les services assurés par les commissions dépassent la simple facilitation; lorsque les parties ont besoin d'études techniques spécialisées, la commission a le pouvoir de retenir les services des spécialistes nécessaires;

- les commissions contrôlent et orientent la conduite des parties dans les processus relatifs aux traités afin d'assurer le respect des normes de conduite et de négociation généralement admises;
- les commissions mènent des enquêtes, effectuent des recherches et préparent des analyses et des recommandations sur les points en litige concernant les traités historiques et futurs, à la demande commune des parties;
- les commissions supervisent et facilitent le partage des frais entre les parties;
- les commissions dispensent aux parties des services de médiation, à la demande commune des parties;
- les commissions prennent des mesures de redressement en cas d'utilisation abusive des processus;
- les commissions fournissent, à la demande des parties, un arbitrage exécutoire ou non exécutoire sur des questions particulières, ainsi que d'autres services de règlement des conflits, conformes à la nature politique des processus relatifs aux traités.

Avant tout, les commissions des traités doivent respecter la nature politique, voire diplomatique, des processus relatifs aux traités. Elles doivent être indépendantes des parties et être perçues comme telles. Elles n'ont aucunement le pouvoir de régler les différends, sauf si ce pouvoir leur a été conféré par les parties.

Les commissions de traités joueront le rôle de gardien ou de protecteur des processus relatifs aux traités. Pour qu'elles aient les meilleures chances de réussir dans ce rôle, il faudra tenir des consultations publiques et exhaustives avec les nations autochtones et signataires de traités avant que la Couronne ne procède à leur création. Les nations autochtones et signataires de traités adopteraient ensuite des lois ou des résolutions parallèles pour que les commissions puissent être considérées comme étant une composante légitime de la négociation de traités individuels.

8.2 Le Tribunal des traités et des terres autochtones

Il faut un mécanisme qui permette de régler les conflits qui surgiront dans le cadre des processus relatifs aux traités. Comme nous l'avons démontré, les processus relatifs aux traités sont une activité de nature politique. Au chapitre 4, nous recommandons la création d'un tribunal des traités et des terres autochtones. Nous avons examiné avec soin les relations qui s'établiraient entre le Tribunal, qui serait un organe arbitral semblable à une cour de justice, et les institutions nécessaires au succès d'un processus politique. Nous nous intéressons aux rapports entre ce tribunal, dont le mandat étendu l'habiliterait à connaître des différends, et la nature essentiellement politique des processus relatifs aux traités.

Plusieurs représentants de nations signataires de traités ont exprimé des inquiétudes quant au rôle actuel des tribunaux dans l'arbitrage de questions relatives aux traités. Les tribunaux sont perçus comme le produit du système juridique et politique de la Couronne, et par conséquent, les autochtones estiment qu'ils n'ont pas la légitimité voulue pour être saisis des questions qui découlent de la relation politique de nation à nation. D'autres, toutefois, nous ont demandé de combler les lacunes du système judiciaire en recommandant la création d'un tribunal ayant des pouvoirs décisionnels exécutoires, mais qui serait moins tributaire des traditions juridiques et politiques de la Couronne.

Nous recommandons que le Tribunal joue un rôle de soutien dans les processus relatifs aux traités, qui comprendrait trois grands volets. Il s'occuperait tout d'abord des questions liées au déroulement des processus, en s'assurant que les parties négocient de bonne foi, par exemple. Deuxièmement, le Tribunal devrait être habilité à rendre des ordonnances portant redressement provisoire. Troisièmement, il devrait être compétent pour entendre les appels concernant les questions de financement des processus relatifs aux traités¹²⁵.

Dans le cadre des processus relatifs aux traités, le Tribunal serait l'instance de dernier recours et, par conséquent, il faudrait faire l'impossible pour régler les différends concernant les traités par voie de négociation, de médiation ou d'arbitrage, avec l'aide des commissions des traités, dont la responsabilité première serait d'assurer la bonne marche des processus relatifs aux traités.

L'existence de ce tribunal ne devrait pas façonner les processus relatifs aux traités. Ses pouvoirs à cet égard devraient se limiter à trancher des questions particulières qui auraient pu autrement faire l'objet d'actions en justice, et à agir comme une instance d'appel pour certaines décisions des commissions des traités. Nous insistons sur le fait que le Tribunal ne serait que l'un parmi

plusieurs mécanismes de règlement des différends à la disposition des parties.

Recommandation

La Commission recommande:

2.2.17

Que le Tribunal des traités et des terres autochtones, dont la création est recommandée par notre commission (voir le chapitre 4 du présent volume), joue un rôle de soutien dans les processus relatifs aux traités, notamment en ce qui concerne:

- a) les problèmes liés aux processus (par exemple, assurer des négociations de bonne foi);
- b) l'imposition par ordonnance de mesures de redressement provisoires;
- c) l'appel de décisions des commissions des traités concernant le financement des processus relatifs aux traités.

Notes:

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

* Étant donné sa longueur, le volume 2 est publié en deux parties, la première contenant les chapitres 1 à 3, et la deuxième les chapitres 4 à 6.

* 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 Un mot au sujet des sources en début de volume.

* Dans le présent chapitre, nous parlerons de «nations signataires de traités» pour désigner les parties autochtones qui ont signé des traités avec la Couronne, et de «nations autochtones» pour désigner les nations qui n'ont pas encore conclu avec la Couronne un traité portant sur leur titre et leurs droits

ancestraux. Pour les désigner collectivement, nous parlerons des «nations autochtones et signataires de traités».

1 R. c. Sparrow, [1990] 1 R.C.S. 1075 à la p. 1099.

2 Peter Cumming et Neil Mickenberg, *Native Rights in Canada*, Toronto, General Publishing, 1972, p. 331.

3 Tee-Hit-Ton Indians c. United States, 348 U.S. 272 aux pp. 289-290 (1954), sous la plume du juge Reed.

4 Les études suivantes ont été réalisées dans le cadre du programme de recherche de la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA): Stephen Aronson et Ronald C. Maguire, «Federal Treaty Policy Study», 1994; Russel Lawrence Barsh et James Youngblood Henderson, «International Context of Crown-Aboriginal Treaties in Canada», 1995; Harold Cardinal, «Treaty 8 — A Case Study», 1994; Denis Delâge et coll., «Les autochtones de la Nouvelle France et du Québec: XVIe - XXe siècles», 1995 (regroupant les articles suivants: Denis Delâge, «Les échanges culturels dans l'alliance franco-amérindienne, 1600-1760», Marc Jetten, «La reconnaissance et l'acquisition de la propriété autochtone en Amérique du Nord (du 17e au 19e siècles): Le cas des nations domiciliées au Canada», Jean-Pierre Sawaya, «Les sept nations du Canada: Traditions d'alliance dans le Nord-Est, XVIIIe - XIXe siècles», et Régent Sioui, «Les enjeux contemporains au Québec»); Peter W. Hutchins et Anjali Choksi, «Renoncer aux anciennes règles du jeu: la conduite de la Couronne dans les litiges mettant en cause des peuples autochtones», 1994; Peter Russell et Roger Jones, «Aboriginal Peoples and Constitutional Reform», 1995; Andrée Lajoie et coll., *Le statut juridique des autochtones au Québec et le pluralisme*, Cowansville (Québec), Éditions Yvon Blais, 1996 (regroupant les articles suivants: Alain Bissonnette, «L'influence du Régime français sur le statut et les droits des peuples autochtones du Canada: relecture critique de la jurisprudence», Jean-Maurice Brisson, «L'appropriation du Canada par la France de 1534 à 1760 ou les rivages inconnus du droit», Andrée Lajoie, «Synthèse introductive», Andrée Lajoie et Pierre Verville, «Les traités d'alliance entre les Français et les Premières Nations sous le Régime français», et Sylvio Normand, «Les droits des Amérindiens sur le territoire sous le Régime français»); Rene M.J. Lamothe, «'It Was Only a Treaty': A Historical View of Treaty 11 According to the Dene of the Mackenzie Valley», 1993; Yngve Georg Lithman, «The Feathers of a Bird and the Frosts of Winter: Portability of Treaty Rights in an Era of Restraint and Off-Loading», 1994; Joseph Eliot Magnet,

«Métis Land Rights in Canada», 1993; Louise Mandell et E. Ann Gilmour, «Métis Land Rights in Canada», 1994; James Morrison, «The Robinson Treaties of 1850: A Case Study», 1994; John Olthuis et H.W. Roger Townshend, «Is Canada's Thumb on the Scales?: An Analysis of Canada's Comprehensive and Specific Claims Policies and Suggested Alternatives», 1995; Delia Opekokew, «The Inherent Right of Self-Government as an Aboriginal and Treaty Right», 1994; Louise Mandell, «B.C. Issues», 1993; Alan Pratt, «Discussion Paper Regarding the Natural Resources Transfer Agreements of the Prairie Provinces», 1994; Alan Pratt, «The Numbered Treaties and Extinguishment: A Legal Analysis», 1995; D.N. Sprague, «Administrative History of Métis Claims», 1994; Thalassa Research, «De nation à nation: Les relations entre les nations indiennes et la Couronne au Canada», 1994; 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», 1993; Sharon H. Venne, «Final Report on Treaty 6 Case Study», 1994; Bill Wicken, «An Overview of the 18th Century Treaties Signed Between the Mi'kmaq and Wuastukwiuk Peoples and the English Crown, 1725-1928», 1993; Paul Williams et Curtis Nelson, «Kaswentha», 1995; James Youngblood Henderson, «Land in British Legal Thought», 1994. Voir Un mot au sujet des sources en début de volume.

5 Nous donnons ici à ce terme le sens que lui attribue le professeur Douglas Sanders dans *Aboriginal Self-Government in the United States*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Université Queen, 1985, p. 2: [TRADUCTION] L'un des grands mythes du droit indien américain est l'idée que les éléments de la souveraineté inhérente des tribus se sont maintenus depuis le premier contact avec les Européens. Je parle ici de mythe, car il serait difficile de soutenir que cette idée est compatible avec ce qui s'est produit au cours des périodes de déplacement, de répartition et d'extinction. C'est un mythe au sens le plus positif, celui d'idée visant à instruire et à donner un sens au peuple et aux institutions. Ce mythe a permis la transformation des institutions.

6 Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Garnier-Flammarion, 1982, vol. 1, pp. 452-453.

7 Loi constitutionnelle de 1982, par. 35(1).

8 Proclamation de 1983 modifiant la Constitution, par. 35(3).

9 Le texte de Richard Price, *Legacy: Indian Treaty Relationships*, Edmonton,

Plains Publishing, 1991, constitue une exception notable. Il est destiné aux élèves du secondaire.

10 Voir aussi CRPA, *Partenaires au sein de la Confédération* : Les peuples autochtones, l'autonomie gouvernementale et la Constitution, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1993.

11 R. c. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, ex parte Indian Association of Alberta, [1982] 2 All E.R. 118 à la p. 124, sous la plume de lord Denning, MR, citant le traité de 1794 avec des Micmacs du Nouveau-Brunswick.

12 Simon c. La Reine, [1985] 2 R.C.S. 387 à la p. 404.

13 Pour un récit poignant du génocide commis dans les Amériques, voir David E. Stannard, *American Holocaust: Columbus and the Conquest of the New World*, New York, Oxford University Press, 1992.

14 Voir Russel Lawrence Barsh et James Youngblood Henderson, «Aboriginal Rights, Treaty Rights, and Human Rights: Indian Tribes and Constitutional Renewal'», *Journal of Canadian Studies*, vol. 17, no 2, 1982, pp. 55 à 81.

15 Nous en avons un exemple bien connu dans l'affaire Sandra Lovelace c. Canada, sur laquelle s'est prononcé en 1981 le Comité des droits de l'homme des Nations Unies en vertu du paragraphe 5(4) du Protocole facultatif du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cette décision, reproduite dans [1982] 1 C.N.L.R., concluait que l'alinéa 12(1)b) de la Loi sur les Indiens contrevenait à divers articles du Pacte. En 1985, le projet de loi C-31 abrogeait l'alinéa en question.

16 Voir Pawis c. La Reine, [1980] 2 C.F. 18 (1979) 102 D.L.R. (3d) 602 (C.F., Section de 1re instance).

17 Voir Francis c. The Queen, [1956] R.C.S. 618.

18 Simon, mentionné à la note 12, à la p. 404.

19 Convention de Vienne sur le droit des traités, Doc. ONU A/CONF.39/27, 1969.

20 Nowegijick c. La Reine, [1983] 1 R.C.S. 29 à la p. 36, sous la plume du juge Dickson.

21 R. c. Sioui, [1990] 1 R.C.S. 1025 à la p. 1044.

22 Sioui, à la p. 1038.

23 Ontario (Procureur général) c. Bear Island Foundation, [1991] 2 R.C.S. 570 à la p. 575.

24 Sparrow, mentionné à la note 1, à la p. 1075.

25 Sparrow, à la p. 1109.

26 R. c. Taylor and Williams (1982), 34 O.R. (2d) 360 à la p. 367, sous la plume du juge en chef adjoint MacKinnon.

27 Sparrow, mentionné à la note 1, à la p. 1108.

28 Taylor, mentionné à la note 26, à la p. 364.

29 Sioui, mentionné à la note 21, à la p. 1045.

30 Jones c. Meehan, 175 U.S. 49 (1899).

31 Sioui, mentionné à la note 21, à la p. 1036.

32 La Cour suprême du Canada a indiqué que ces termes étaient désormais inacceptables; voir Simon, mentionné à la note 12, à la p. 400.

33 La Reine c. Howard, [1994] 2 R.C.S. 299 aux pp. 306-307 (sans les notes). Il s'agissait dans l'affaire Howard de savoir si un traité conclu en 1923 avait éteint un droit de pêche découlant d'un traité préexistant. Les circonstances dans lesquelles a été négocié le traité de 1923 sont troublantes, notamment parce que les commissaires aux traités ont refusé à l'avocat des parties autochtones la possibilité d'être entendu lors des audiences publiques. En outre, rien ne prouve que les commissaires aux traités ou une autre personne aient expliqué les conséquences juridiques du traité aux signataires autochtones au moment de la signature.

- 34** *Bande Eastmain c. Canada*, [1993] 1 C.F. 501 à la p. 518 (C.A.F.). La Cour suprême du Canada a refusé l'autorisation de pourvoi, [1993] 3 R.C.S. vi. Sébastien Grammond dans «*Aboriginal Treaties and Canadian Law*» (1994) 20 *Queen's Law Journal* 57 aux pp. 74-75, a critiqué cette décision parce qu'elle ne tient pas compte du fait que les Cris ont essentiellement été forcés de négocier, la Cour d'appel du Québec, dans l'arrêt *Société de développement de la Baie James c. Kanatewat*, [1975] C.A. 166, ayant annulé l'injonction accordée par le juge Malouf de la Cour supérieure ([1974] R.P. Qué.) et parce que la décision ne fait pas mention du devoir de fiduciaire de la Couronne auquel pourrait avoir donné naissance l'extinction des droits ancestraux en vertu de la Convention. Voir aussi Sébastien Grammond, *Les traités entre l'État canadien et les peuples autochtones*, Éditions Yvon Blais, Cowansville (Québec), 1995, p. 129.
- 35** *R. c. Horse*, [1988] 1 R.C.S. 187 aux pp. 201-202.
- 36** *Horse*, à la p. 203.
- 37** *Sioui*, mentionné à la note 21, à la p. 1046. Le jugement du juge Bisson est publié dans [1987] R.J.Q. 1722 à la p. 1729.
- 38** Brian Slattery, «*Understanding Aboriginal Rights*» (1987) 66 *Revue du Barreau canadien* 727 aux pp. 734-735.
- 39** S.M. Waddams, *The Law of Contracts*, 3e éd., Toronto, Canada Law Book, 1993, pp. 217-218 [nous soulignons].
- 40** *R. c. Bartleman* (1984), 55 B.C.L.R. 78 à la p. 92 (C.A.C.-B.).
- 41** *Bartleman*, à la p. 88.
- 42** *Black's Law Dictionary*, 6e éd., St. Paul (Minnesota), West Publishing, 1990, p. 40.
- 43** *Horseman c. La Reine*, [1990] 1 R.C.S. 901 à la p. 907.
- 44** *R. c. Batisse* (1978), 19 O.R. (2d) 145 à la p. 151 (Cour de district).
- 45** *R. c. Tennisco* (1981), 131 D.L.R. (3d) 96 à la p. 105 (C.S. Ont.).

46 Simon, mentionné à la note 12, à la p. 404.

47 Voir D.J. Harris, *Cases and Materials on International Law*, 3e éd., Londres, Sweet & Maxwell, 1983, p. 608. La notion de «violation substantielle» est définie comme suit au paragraphe 60(3) de la Convention de Vienne:

a) un rejet du traité non autorisé par la présente Convention; ou

b) la violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité.

48 Bear Island Foundation, mentionné à la note 23, à la p. 570.

49 Ontario (P.G.) c. Bear Island Foundation (1989), 68 O.R. (2d) 394 à la p. 419 (C.A. Ont.).

50 Des arrêts faisant autorité comme *St. Catherine's Milling and Lumber Co. c. La Reine* (1888), 14 Appeal Cases 46 (Comité judiciaire du Conseil privé) ont été prononcés sans que les peuples autochtones dont les droits étaient en cause aient pu intervenir. En outre, de 1927 à 1951, la Loi sur les Indiens interdisait aux bandes de financer des poursuites judiciaires. Voir la Loi des Indiens, S.R.C. 1927, c. 98, art. 141, et le chapitre 9 du volume 1 de notre rapport.

51 *Delgamuukw c. British Columbia (A.G.)*, [1993] 5 C.N.L.R. 1 aux pp. 254-255, sous la plume du juge Lambert.

52 *Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*, mentionné à la note 11, aux pp. 129-130.

53 *Johnson c. M'Intosh*, 5 U.S. (8 Wheaton) 543 aux pp. 573-574, sous la plume du juge en chef Marshall (1823). Sur ces questions, voir Robert A. Williams, *The American Indian in Western Legal Thought: The Discourses of Conquest*, New York, Oxford University Press, 1990.

54 Dans le cas de la Couronne, nous en voyons la preuve dans la reconnaissance et la confirmation des droits existants issus de traités que contient le paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982.

55 Sioui, mentionné à la note 21, à la p. 1045. **56** Le paragraphe 44(3) de la Convention de Vienne, mentionné à la note 19, prévoit qu'une partie ne peut, en règle générale, que dénoncer le traité, s'en retirer ou en suspendre l'application qu'à l'égard de l'ensemble, et ne peut le faire à l'égard de clauses déterminées que si:

a) ces clauses sont séparables du reste du traité en ce qui concerne leur exécution;

b) il ressort du traité ou il est par ailleurs établi que l'acceptation des clauses en question n'a pas constitué pour l'autre partie ou pour les autres parties au traité une base essentielle de leur consentement à être liées par le traité dans son ensemble; et

c) il n'est pas injuste de continuer à exécuter ce qui subsiste du traité.

L'article 45 de la Convention de Vienne prévoit en outre qu'un État ne peut invoquer une cause de nullité d'un traité, ou un motif d'y mettre fin ou de s'en retirer si, après avoir eu connaissance de certains faits qui auraient pu justifier ces actions, cet État:

a) a explicitement accepté de considérer que, selon le cas, le traité est valide, reste en vigueur ou continue d'être applicable; ou

b) doit, à raison de sa conduite, être considéré comme ayant acquiescé, selon le cas, à la validité du traité ou à son maintien en vigueur ou en application.

57 Voir Alan Pratt, «The Numbered Treaties and Extinguishment: A Legal Analysis», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

58 Voir Pratt, «The Numbered Treaties».

59 New Zealand Maori Council c. Attorney-General (1987), 1 N.Z.L.R. 641 à la p. 664 (C.A.) [nous soulignons].

60 New Zealand Maori Council, à la p. 682.

61 New Zealand Maori Council, à la p. 703.

62 Voir CRPA, Par-delà les divisions culturelles: Un rapport sur les

autochtones et la justice pénale au Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1996.

63 CRPA, Conclure des traités dans un esprit de coexistence: Une solution de rechange à l'extinction du titre ancestral, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1995.

64 Elders of Treaty 7: Walter Hildebrandt, Dorothy First Rider et Sarah Carter, The Spirit and Intent of Treaty 7, Treaty 7 Tribal Council, Tsuu T'ina (Alberta), 1993, p. 6.

65 CRPA, Conclure des traités dans un esprit de coexistence, mentionné à la note 63, p. 20.

66 CRPA, Conclure des traités dans un esprit de coexistence, p. 64.

67 Voir Pratt, «The Numbered Treaties», mentionné à la note 57.

68 Worcester c. State of Georgia, 8 U.S. (6 Peters) 515 aux pp. 559 à 561 (1832).

69 Worcester c. State of Georgia, à la p. 581.

70 Voir Re Paulette and Registrar of Land Titles No. 2 (1973), 42 D.L.R. (3d) 8 à la p. 40: [TRADUCTION] «Que malgré le libellé des deux traités, il subsiste un doute suffisant quant aux faits concernant l'extinction du titre ancestral pour permettre aux opposants de présenter une telle demande.» Ce jugement a par la suite été infirmé pour des raisons de forme, touchant à la disponibilité de l'opposition, ce qui n'influe en rien sur le bien-fondé du point soulevé.

71 On pourrait en donner de nombreux exemples. Dans Traité n'o 8 conclu le 21 juin 1899 et adhésions, rapports et autres documents annexés, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981, les commissaires chargés de négocier le traité ont consigné la promesse qu'aucune imposition de taxes ne serait permise, mais rien de tel ne figure dans le texte du traité. Selon le rapport sur la négociation qui figure dans Traité no 3 conclu entre Sa Majesté la Reine et la tribu des Saulteux de la nation des Ojibeways en un point situé à l'angle nord-ouest du Lac des Bois et adhésions à ce dernier, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981, la récolte de riz sauvage devait être protégée, mais cela ne figure pas non plus dans le texte.

72 Rares sont les traités au Canada, s'il en est, qui portent expressément sur le droit des nations signataires de se gouverner elles-mêmes. Toutefois, le pouvoir de respecter les promesses exige implicitement que les nations signataires soient autonomes.

73 Bear Island Foundation, mentionné à la note 23, pourrait en être un exemple.

74 Voir R. c. Batisse, cité précédemment et mentionné à la note 44, relativement au Traité de la Baie James (Traité no 9) conclu en 1905 et 1906 et adhésions à ce dernier signées en 1929 et 1930, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981.

75 Pour des exemples, voir la transcription des témoignages entendus aux audiences de la Commission royale sur les peuples autochtones (ci-après Transcription des audiences de la CRPA) : notamment, Brian Lee, Hobbema (Alberta), 10 juin 1992; le chef Lindsay Cyr et Felix Musqua, Saskatoon (Saskatchewan), 28 octobre 1992; Johnson Sewepegham, le chef Bernie Meneen et Harold Cardinal, High Level (Alberta), 29 octobre 1992; François Paulette, Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest), 9 décembre 1992; Gregg Smith et Dorothy First Rider, Lethbridge (Alberta), 25 mai 1993.

76 À notre avis, cela reste vrai même lorsque c'est le gouvernement d'une province qui a signé le traité. Voir sur ce point R. c. Batisse, mentionné à la note 44, aux pp. 148-149, à propos du Traité 9, et R. c. Howard, mentionné à la note 33, à propos des traités Williams de 1923.

77 Edwards c. Canada (A.G.) (1929), [1930] A.C. 124 à la p. 136.

78 Résultat direct de l'arrêt capital de la Haute Cour d'Australie dans l'affaire Mabo c. Queensland (1992), 107 A.L.R. 1.

79 Comme le prévoit The Appropriations Act, 25 U.S.C. § 71 (1871): [TRADUCTION] «Aucune nation ou tribu indienne sur le territoire des États-Unis ne sera reconnue ou considérée comme une nation, une tribu ou une puissance indépendante avec laquelle les États-Unis pourraient s'engager par traité; mais aucune obligation découlant de traités légalement conclus et ratifiés jusqu'ici avec de telles nations ou tribus indiennes ne sera tenue pour invalide ou inopérante aux termes de la présente loi.» Voir Felix S. Cohen, Handbook of Federal Indian Law, Charlottetown (Virginia), Michie, Bobbs-Merrill, 1982, p.

107.

80 La Constitution des États-Unis, à l'article II, alinéa 2(2), établit que le président [TRADUCTION] «a le pouvoir, sur l'avis et le consentement du Sénat, de conclure des traités, sous réserve de l'approbation des deux tiers des sénateurs présents». On a toujours considéré que cette disposition visait les traités conclus avec les tribus indiennes; voir par exemple *Fellows c. Blacksmith*, 60 U.S. (19 Howard) 366 à la p. 372 (1856).

81 Conférence des premiers ministres sur les droits des autochtones, Ottawa, les 2 et 3 avril 1985, «Notes pour l'allocution d'ouverture du très honorable Brian Mulroney, Premier ministre du Canada», pp. 7-8.

82 Frank Oberle, C.P., député, «Treaty 8 Renovation — Discussion Paper», 31 janvier 1986. Ce document n'a jamais été publié officiellement, mais, avec l'autorisation du ministre, il a été largement distribué en mars 1986 à des fins de discussion.

83 Voir Harold Cardinal, Transcription des audiences de la CRPA, High Level (Alberta), 29 octobre 1992.

84 Voir Transcription des audiences de la CRPA pour les intervenants suivants: Conseil tribal de High Level, High Level (Alberta), 29 octobre 1992; Conseil tribal du Traité 7, Lethbridge (Alberta), 25 mai 1993; Federation of Saskatchewan Indian Nations, Saskatoon (Saskatchewan), 28 octobre 1992.

85 Réunion des premiers ministres, des leaders des territoires et des dirigeants autochtones, «Accord de Charlottetown: Projet de texte juridique, le 9 octobre 1992» par. 35.6(2) à (6). Ce texte n'a pas été officiellement approuvé par les gouvernements avant le référendum d'octobre 1992.

86 Voir Pour la création d'emplois, pour la relance économique: Le plan d'action libéral pour le Canada, Ottawa, Parti libéral du Canada, 1993, p. 94:

Nous consulterons les autochtones visés par les traités pour convenir d'une interprétation plus actuelle des traités en respectant leur esprit et leurs buts.

Dans un communiqué du 8 octobre 1993, le Parti libéral du Canada proposait la création d'une commission des revendications territoriales, qui aurait les tâches suivantes:

faire rapport à intervalles réguliers au Parlement; faciliter les négociations sur les revendications; établir des calendriers de négociation; élaborer les critères de validation des revendications; évaluer l'opportunité de clarifier et de modifier les traités pour en respecter l'esprit; participer à la mise en œuvre des ententes sur les revendications [nous soulignons].

87 L'élimination du Bureau régional du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien au Manitoba, le rétablissement des compétences des Premières nations de la province et la reconnaissance des gouvernements des Premières nations du Manitoba — Entente-cadre, 7 décembre 1994, par. 5.3.

88 Lettre des conseils mohawks d'Akwesasne, de Kahnawake et de Kanesatake à la CRPA, 27 janvier 1995.

89 Conseils mohawks d'Akwesasne, de Kahnawake et de Kanesatake, «A Joint Statement on the Inherent Right of Self-Determination and the Exercise of that Right by Akwesasne, Kahnawake and Kanesatake», 1995.

90 Declaration of Intent, 16 mars 1995.

91 L'autonomie gouvernementale des Autochtones : L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux, 1995, pp. 9-10.

92 Voir la Loi sur l'autonomie gouvernementale des premières nations du Yukon, L.C. 1994, c. 35; voir aussi Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), La Politique des revendications territoriales globales, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986, p. 18: «pour ce qui a trait à la dimension politique, la plupart des éléments des mécanismes [d'autonomie gouvernementale négociée] ne pourront bénéficier d'une protection constitutionnelle que si des modifications à la Constitution en ce sens sont en vigueur».

93 MAINC, La Politique des revendications territoriales globales, p. 12.

94 Les arrêts Simon, mentionné à la note 12, et Sioui, mentionné à la note 21, portaient sur de tels traités, vus sous l'angle de l'article 88 de la Loi sur les Indiens. Bien que la Cour suprême du Canada n'ait jamais affirmé

expressément qu'un traité de paix et d'amitié donnait naissance à des droits qui bénéficient de la protection constitutionnelle, rien ne porte à penser qu'elle pourrait revenir sur ses décisions antérieures.

95 Grand Council of Micmacs, Union of Nova Scotia Indians et Native Council of Nova Scotia, *The Mi'kmaq Treaty Handbook*, Sydney (Nouvelle-Écosse), Native Communications Society of Nova Scotia, 1987, p. i.

96 Voir Wendy Moss, «Les droits issus de traités et la fonction gouvernementale dans l'optique inuit» dans CRPA, *L'autonomie gouvernementale des autochtones: Questions juridiques et constitutionnelles*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1995, p. 108.

97 Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, L.C. 1993, c. 29, entrée en vigueur le 10 juin 1993. Cet accord a permis non seulement de régler la revendication territoriale globale visant l'Est arctique, mais aussi de créer le nouveau territoire du Nunavut. Voir la Loi sur le Nunavut, L.C. 1993, c. 28.

98 Inuit Tapirisat du Canada, Transcription des audiences de la CRPA, Ottawa, 3 novembre 1993.

99 Entente sur la revendication territoriale globale des Dénés et Métis du Sahtu, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux, 1993.

100 Parmi les nombreuses références à la Proclamation royale dans la jurisprudence, voir *The King c. Lady McMaster*, [1926] Ex. C.R. 68 aux pp. 72 à 74; *Easterbrook c. The King*, [1931] R.C.S. 210 aux pp. 214-215 et 217-218; *Calder c. Procureur général de la C.-B.*, [1973] R.C.S. 313 aux pp. 394 à 401, sous la plume du juge Hall; *Guérin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335 à la p. 383, sous la plume du juge Dickson; Sioui, mentionné à la note 21, pp. 1063-1064; *R. c. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*, mentionné à la note 11.

101 Voir aussi CRPA, *Conclure des traités*, mentionné à la note 63.

102 C'est généralement le cas des nations signataires des traités numérotés. Cela dit, il faut reconnaître que les nations qui ont conclu les premiers traités de paix et d'amitié estiment que ceux-ci ne visaient pas à définir l'ensemble de leur relation avec la Couronne.

103 Voir le chapitre 3 et CRPA, *Partenaires au sein de la Confédération*, mentionné à la note 10, pp. 11 à 14 et 16 à 19.

104 Voir CRPA, *Par-delà les divisions culturelles*, mentionné à la note 62.

105 Voir Pratt, «The Numbered Treaties», mentionné à la note 57, et les chapitres 4 et 5 du volume 1.

106 En Colombie-Britannique, si on excepte l'époque récente dont l'entente avec les Nis—ga'as est la manifestation la plus spectaculaire, aucune tentative n'a été faite pour obtenir la cession du titre ancestral, et une procédure d'établissement de traités a été mise en place. Dans les provinces atlantiques, beaucoup des traités de paix et d'amitié ne visent pas à éteindre le titre ancestral. Dans les Territoires du Nord-Ouest, de nombreuses revendications territoriales globales ont été réglées et d'autres sont en négociation depuis longtemps. Au Québec, certaines revendications territoriales globales ont été réglées et d'autres sont encore en cours de négociation.

107 Voir James Morrison, «Robinson Treaties of 1850: A Case Study», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

108 Traités nos 1 et 2 conclus entre Sa Majesté la Reine et les Chippaonais et les Cris du Manitoba et des territoires adjacents, et adhésions à ces derniers, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981.

109 Voir Alan Pratt, «Discussion Paper Regarding the Natural Resources Transfer Agreements of the Prairie Provinces», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

110 Pour résoudre cette difficulté, la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs a été remplacée par la Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs, L.C. 1994, c. 22, laquelle comprend une disposition de «non-dérogation» aux droits ancestraux et issus de traités. Des modifications à apporter à la Convention concernant les oiseaux migrateurs sont actuellement en train d'être négociées par les États parties à la Convention afin de répondre à cette préoccupation.

111 Copie du Traité no 6 conclu entre Sa Majesté La Reine et les Cris des plaines, les Cris des bois et d'autres tribus indiennes aux forts Carlton et Pitt et à Battle River, et adhésions à ce dernier, Ottawa, Approvisionnement et

Services Canada, 1981.

112 Voir «Rapport des commissaires sur le traité no 8» [22 septembre 1899] dans Traité no 8, mentionné à la note 71, p. 6.

113 Voir Williams c. Canada, [1992] 1 R.C.S. 877.

114 Voir le témoignage de Bill Nothing, Transcription des audiences de la CRPA, Sioux Lookout (Ontario), 1er décembre 1992, concernant la position de la nation Nishnawbe-Aski quant à la possibilité de renégocier le Traité 9:

[TRADUCTION] Par le passé, ils ont parlé de la possibilité de renégocier ou de renouveler notre traité. Mais lorsque le projet de protocole d'entente a été présenté aux chefs en 1985, toute mention du traité a été supprimée à la demande des chefs. Le protocole d'entente n'est pas une initiative procédant d'un traité.

Malgré le texte du traité, les Premières nations n'ont jamais accepté de céder leurs terres. Un juge, saisi de l'affaire de la CREN [Commission royale sur l'environnement du Nord] a affirmé que nous avons une revendication qui n'avait peut-être pas encore été reconnue en droit relativement à un vaste territoire.

Le traité reste intact, et la nation Nishnawbe-Aski conserve toutes ses options pour régler les questions s'y rapportant. Les travaux préparatoires en vue d'une action en justice concernant notre traité, son exécution ou son interprétation, peuvent et doivent se poursuivre.

115 Pour une analyse du statut de la Convention de la Baie James et du Nord québécois à la lumière des lois fédérale et provinciale qui l'ont ratifiée et incorporée par renvoi, voir l'article et le livre de Sébastien Grammond, mentionné à la note 34. Voir aussi la Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, mentionné à la note 97, art. 4.

116 Voir L'élimination du Bureau régional du ministère des Affaires indiennes, mentionné à la note 87.

117 Dominion of Canada c. Province of Ontario, [1910] A.C. 637 à la p. 645.

118 Voir Saskatchewan Treaty Land Entitlement Framework Agreement

between the Government of Canada, the Entitlement Bands and the Province of Saskatchewan, 22 septembre 1992, E98 C6 C2 (Sask.); et Memorandum of Understanding between Canada and British Columbia Respecting the Sharing of Pre-Treaty Costs, Settlement Costs, Implementation Costs and the Costs of Self-Government, Vancouver, Ministère des Affaires autochtones, 21 juin 1993.

119 Voir les études suivantes sur la fonction gouvernementale réalisées dans le cadre du programme de recherche de la CRPA: Peter Aucoin et Violet Paul, «Projet des gouvernements du Canada et des peuples autochtones: Nouvelle-Écosse», 1995; Kathy Brock, «Relations avec les gouvernements du Canada: Manitoba», 1995; David Cameron et Jill Wherrett, «New Relationship, New Challenges: Aboriginal Peoples and the Province of Ontario», 1995; Ken Coates, «Les Premières nations et le gouvernement du Territoire du Yukon: Vers une nouvelle relation», 1993; John Crossley, «Relations Between the Province and Aboriginal Peoples in Prince Edward Island», 1995; Gurston Dacks, «Canadian Governments and Aboriginal Peoples: The Northwest Territories», 1995; G. Bruce Doern, «The Politics of Slow Progress: Federal Aboriginal Policy Processes», 1994; Paul J. Dudgeon et Thomas Dore, «Domestic Governance Project: Regina Government Study», 1993; Renée Dupuis, «Le gouvernement du Québec et l'autonomie gouvernementale des autochtones», 1995; Roger Gibbons, Sonia Arrison et Jennifer Stewart, «Domestic Governments and Aboriginal Peoples: The Alberta Case», 1995; Robert Gravel, «Relations entre les gouvernements municipaux de la région de Québec et le village des Hurons-Wendat», 1995; David Milne, «The Case of New Brunswick-Aboriginal Relations», 1995; Darcy A. Mitchell et Paul Tennant, «De gouvernement à gouvernement: Les peuples autochtones et la Colombie-Britannique», 1994; Ken Rasmussen, «Canadian Governments and Aboriginal Peoples: The Case of Saskatchewan/Aboriginal Relations», 1995; Adrian Tanner et coll. «Aboriginal Peoples and Governance in Newfoundland and Labrador», 1994.

120 Voir les études suivantes réalisées pour la CRPA: S. James Anaya, Richard Falk et Donat Pharand, L'obligation de fiduciaire du Canada envers les peuples autochtones dans le contexte de l'accession du Québec à la souveraineté, Volume 1: Dimension internationale, 1995; Renée Dupuis et Kent McNeil, Volume 2: Dimension intérieure, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1995; Patrick Macklem, «Les dimensions normatives du droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale» dans CRPA, *L'autonomie gouvernementale des autochtones*, mentionné à la note 96.

121 Cherokee Nation c. State of Georgia, 5 Peters (1831) aux pp. 1-2.

122 Sahara occidental, Avis consultatif, [1975] C.I.J. Rec. 31 à la p. 39.

123 Par exemple, le Traité 6, mentionné à la note 111, a été conclu en 1876 avec «les Cris des plaines et les Cris des bois».

124 Il s'agit là de la proposition faite par l'Assemblée des Premières nations dans «Reclaiming our Nationhood, Strengthening our Heritage», mémoire présenté à la CRPA en 1993. Voir Un mot au sujet des sources en début de volume.

125 L'une des fonctions les plus importantes du Tribunal serait le règlement des différends liés à des revendications particulières que les parties autochtones préféreront, pour quelque raison, de résoudre à l'extérieur des processus plus larges de mise en œuvre, de renouvellement ou d'établissement de traités. Une description détaillée de cet aspect des responsabilités proposées du Tribunal est présentée dans le chapitre 4.

3



La fonction gouvernementale

AVANT LA VENUE de l'Homme sur la Terre, le Créateur convoqua une grande réunion du peuple des animaux.

À cette époque de l'histoire du monde, le peuple des animaux vivait en harmonie et pouvait dialoguer d'un seul esprit avec son Créateur. Cette réunion piqua grandement la curiosité des animaux et, lorsqu'ils furent tous rassemblés, le Créateur s'adressa à eux.

«Je vais bientôt envoyer une créature nouvelle et insolite vivre parmi vous, leur dit-il. Cette créature sera appelée Homme et il sera votre frère.

Cependant, il sera différent de vous puisque son corps ne sera pas recouvert de fourrure, il se déplacera sur deux jambes et ne saura pas vous parler. Pour cette raison, il aura besoin de votre aide pour survivre et pour devenir ce à quoi je le destine. Vous devrez être plus que des frères et sœurs, vous devrez être ses éducateurs.

L'Homme ne sera pas comme vous. Il ne viendra pas au monde comme vous. Il ne naîtra pas en connaissant son identité et sa nature. Il devra chercher pour les découvrir, et c'est dans cette quête qu'il se trouvera.

Il possédera également un don extraordinaire que vous ne possédez pas. Il aura la capacité de rêver. Avec ce talent, il pourra inventer de grandes choses et, ainsi, il s'éloignera inexorablement de vous. Il aura alors plus que jamais besoin de votre aide.

Pour le soutenir, je vais l'envoyer dans le monde en lui faisant un don très spécial. Je vais lui donner la connaissance de la Vérité et de la Justice. Toutefois, comme pour son identité, il devra trouver ce don, car s'il l'acquerrait trop aisément il le traiterait sans égards. Je vais donc le cacher, et j'ai besoin de votre aide pour trouver une bonne cachette. C'est pourquoi je vous ai

convoqués ici.»

Une grande rumeur parcourut la foule des animaux. Ils étaient tous impatients d'accueillir une nouvelle créature et se sentaient honorés que le Créateur leur demande leur aide. Vraiment, quel grand jour!

À tour de rôle, les animaux suggérèrent des endroits où le Créateur pourrait cacher le don de connaissance de la Vérité et de la Justice.

— Confiez-le-moi, ô Créateur, proposa le Bison, et je le transporterai sur ma bosse jusqu'au milieu des plaines pour l'y enfouir.

— C'est une bonne idée, mon frère, lui répondit le Créateur, mais l'Homme est destiné à se répandre sur presque toute la Terre et il lui serait trop facile de l'y trouver et de le traiter sans égards.

— Alors confiez-le-moi, répliqua le Saumon, et je l'emporterai dans ma bouche pour le dissimuler au plus profond de l'océan.

— Encore une excellente idée, répondit le Créateur, mais il est dit que l'Homme, avec sa capacité de rêver, inventera un appareil qui pourra le transporter jusque-là, et il lui serait trop facile de l'y trouver et de le traiter sans égards.

— Alors c'est moi qui le prendrai, rétorqua l'Aigle, je le transporterai dans mes serres et je m'envolerai jusqu'à la Lune, où je le cacherai.

— Non, mon frère, répondit le Créateur, même là-haut, il le trouverait trop facilement, car l'Homme aussi s'y rendra un jour.

Les uns après les autres, les animaux firent de merveilleuses suggestions pour cacher le précieux don, mais le Créateur refusa toutes leurs idées l'une après l'autre. Enfin, comme le découragement commençait à les gagner, une toute petite voix qui provenait du fond de l'assistance se fit entendre. Les animaux furent tous surpris de constater que c'était la voix de la Taupe.

La Taupe était un tout petit animal qui passait sa vie à creuser des galeries dans le sol et qui avait perdu presque complètement l'usage de ses yeux pour cette raison. Pourtant, puisqu'elle était toujours en contact avec la Terre, notre mère, elle avait développé un sentiment véritable du spirituel.

Les animaux écoutèrent avec respect lorsque la Taupe se mit à parler.

— Je sais où cacher le don, ô Créateur, expliqua-t-elle. Je sais où cacher la connaissance de la Vérité et de la Justice.

— Où donc, mon frère?, demanda le Créateur. Où devrais-je cacher ce don?

— Cachez-le au plus profond de l'Homme, expliqua la Taupe. Cachez-le dans l'Homme, là où seul celui qui possède la plus grande sagesse et la plus grande pureté de cœur aura le courage de s'aventurer.

C'est donc là que le Créateur plaça le don de connaissance de la Vérité et de la Justice¹.

DANS LE PRÉSENT CHAPITRE, nous traitons de la fonction gouvernementale chez les autochtones. En cours de route, nous tentons de découvrir une partie du don de connaissance de la Vérité et de la Justice, tel qu'il s'applique aux relations entre le Canada et les peuples qui y habitent depuis des centaines de générations.

Il est crucial que le développement futur du Canada prenne en compte les trois ordres de gouvernement qui existent au pays: les gouvernements autochtones, les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral. Dans ce chapitre, nous nous penchons sur la façon dont ces trois ordres de gouvernement pourraient évoluer à l'avenir. Nous nous interrogeons sur les formes que peuvent prendre les gouvernements autochtones et sur les moyens de favoriser leur développement. Nous traitons des liens qu'ils pourront établir avec les gouvernements fédéral et provinciaux afin de créer une fédération réellement souple et vivante. Comme des explorateurs en terre inconnue, nous avons dégagé des voies provisoires et parfois incertaines. Nous espérons néanmoins que nos constatations pourront en guider d'autres qui s'engageront dans l'important voyage que nous entreprenons ici.

Dans le présent chapitre, nous faisons ressortir les points de vue que les autochtones nous ont eux-mêmes exposés dans le cadre des audiences publiques de la Commission, ainsi que dans les mémoires et les études qui lui ont été remis. Nous examinons d'abord les points de vue autochtones sur la souveraineté, l'autodétermination et l'autonomie gouvernementale. Nous passons ensuite à l'exploration des concepts autochtones traditionnels de fonction gouvernementale et à l'idée que se font les autochtones de l'autonomie

gouvernementale dans la société contemporaine.

Nous analysons ensuite les principes juridiques et politiques qui sous-tendent et expliquent la naissance d'un ordre de gouvernement autochtone au Canada. Nous analysons le droit à l'autodétermination en droit international et son application aux peuples autochtones du Canada. Nous étudions la question du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale autochtone dans la Constitution canadienne. Nous examinons les origines juridiques et politiques de ce droit et sa confirmation à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Nous décrivons également trois modèles fondamentaux de la fonction gouvernementale autochtone qui se sont dégagés de nos audiences et de nos recherches. Ces modèles montrent comment les visions fondamentales des autochtones peuvent être mises en pratique. Ils illustrent ce que pourrait être l'autonomie gouvernementale autochtone, comment elle serait financée et comment elle pourrait s'agencer avec les autres ordres de gouvernement.

Enfin, nous cernons les étapes concrètes nécessaires pour restructurer la relation entre les peuples autochtones et le Canada. Nous recommandons des stratégies par lesquelles les autochtones pourraient renforcer les capacités de leurs nations de se gouverner et d'établir des rapports de travail constructifs avec d'autres gouvernements canadiens. Nous proposons également certaines réformes structurelles des gouvernements canadiens qui sont essentielles pour établir des relations constructives avec les autochtones et leurs nations.

Il serait utile dès maintenant de définir la terminologie de base employée tout au long du présent chapitre.

- *peuple autochtone* désigne une entité organique politique et culturelle qui, historiquement, est issue des premiers peuples d'Amérique du Nord (et non un ensemble d'individus unis par des caractéristiques dites raciales). Ce terme inclut les Indiens, les Inuit et les Métis du Canada².
- *autochtone* désigne un individu qui appartient à une entité politique et culturelle connue sous le nom de peuple autochtone.
- *nation autochtone* désigne un regroupement important d'autochtones qui ont un sentiment commun de leur identité nationale et qui constituent la population dominante dans un certain territoire ou ensemble de territoires.

- *Première nation* désigne une nation autochtone composée d'Indiens.
- *collectivité autochtone locale* (ou simplement collectivité ou communauté locale) désigne un groupe relativement peu nombreux d'autochtones vivant à un endroit donné et qui font partie d'une nation ou d'un peuple autochtone. Les termes «collectivité des Premières nations», «collectivité inuit» et «collectivité métisse» sont également utilisés dans la même acception.
- *communauté* (ou *collectivité*, par opposition à collectivité locale, collectivité de Première nation, etc.) désigne tout groupe ayant un sentiment commun d'identité ou d'intérêt. Dans ce sens plus large, les nations autochtones, les peuples autochtones et les collectivités locales sont tous considérés comme des communautés.

1. L'optique autochtone

1.1 Concepts fondamentaux

Comme le laisse entendre notre histoire du début, les êtres humains naissent avec la liberté de découvrir leur nature et leur identité. Pour de nombreux autochtones, c'est peut-être la définition la plus fondamentale de la souveraineté: le droit de savoir qui l'on est et ce que l'on est. La souveraineté est le droit naturel de tous les êtres humains de définir, de maintenir et de perpétuer leur identité individuelle, collective et nationale.

De nombreux autochtones perçoivent la souveraineté aussi bien comme un droit de la personne que comme un droit politique et juridique. Vue sous cet angle, la souveraineté est un attribut humain inhérent qui ne saurait être cédé ni enlevé:

[TRADUCTION] Qu'est-ce que la souveraineté? La souveraineté est difficile à définir parce qu'elle est intangible, invisible et impalpable. Il s'agit d'un pouvoir extraordinaire, inhérent, d'un sentiment très fort ou de la conviction d'un peuple. Toutefois, ce que l'on peut voir, c'est l'exercice des pouvoirs autochtones. Dans la pratique, nous définissons la souveraineté comme le pouvoir ultime d'où découlent tous les pouvoirs politiques particuliers.

Roger Jones, conseiller et ancien
Première nation Shawanaga
Sudbury (Ontario), 1er juin 1993*

En tant que faculté humaine inhérente, la souveraineté trouve son expression naturelle dans le principe de l'autodétermination. Les peuples qui disposent d'eux-mêmes sont libres de choisir les voies qui correspondent le mieux à leur identité, à leur sens d'eux-mêmes et à la nature des relations qu'ils entretiennent avec les autres. L'autodétermination, c'est le pouvoir de choisir en action.

[TRADUCTION] L'autodétermination, c'est pouvoir examiner nos désirs et nos aspirations quant à l'orientation que nous voulons prendre et avoir la chance de les réaliser, [...] pour la vie elle-même, pour l'existence elle-même, pour l'identité nationale elle-même [...]

René Tenasco, conseiller
Conseil Kitigan Zibi Anishnabé
Maniwaki (Québec), 2 décembre 1992

L'autonomie gouvernementale est une des voies que les peuples autochtones peuvent choisir pour mettre en pratique le principe de l'autodétermination. L'autonomie gouvernementale découle du principe de l'autodétermination. Dans son sens le plus fondamental, l'autonomie gouvernementale est la capacité d'évaluer et de satisfaire des besoins sans influence, permission ou restriction de l'extérieur. Une étude réalisée par les Metis Family and Community Justice Services de la Saskatchewan affirme ce qui suit:

[TRADUCTION] Le mouvement politique vers l'autonomie gouvernementale des Métis peut être perçu comme un substitut viable au système politique et administratif de la majorité, qui n'a jamais réussi à tenir compte de nos buts et nos besoins. Notre désir de diriger nos propres affaires devrait être perçu comme une démarche positive, une expression de notre identité nationale, fondée sur un passé historique où le droit à l'autodétermination n'a jamais été abandonné, dans lequel l'appareil gouvernemental aura une légitimité aux yeux des citoyens³.

Il va sans dire que l'autonomie gouvernementale peut prendre diverses formes. Pour certains peuples, elle peut signifier l'établissement d'institutions gouvernementales distinctes sur un territoire «exclusif». Pour d'autres, il peut s'agir de constituer un gouvernement populaire généralement dans le cadre de traités modernes ou de règlements de revendications territoriales. L'autonomie

gouvernementale peut aussi signifier un partage des pouvoirs dans des institutions

gouvernementales mixtes, assorti d'une représentation garantie pour les divers peuples et nations concernés. Dans d'autres cas, cela peut comprendre l'établissement d'institutions et de services propres à une culture dans un cadre plus large de gouvernement populaire. Plus loin, nous nous pencherons plus en détail sur ces arrangements.

Si les termes «souveraineté», «autodétermination» et «autonomie gouvernementale» ont des significations fondamentalement différentes, ce sont également des concepts souples dont les sens se recoupent. Ils sont utilisés de différentes façons par divers peuples. Nous allons donc examiner certains des principaux emplois et des principaux sens que leur attribuent les autochtones, d'après les audiences ainsi que les mémoires et études reçus par la Commission. Plus loin dans le présent chapitre, nous exposerons nos propres idées sur ce point.

La souveraineté, pour citer un des mémoires, est [TRADUCTION] «la liberté originale confiée à notre peuple par le Créateur, plutôt qu'un pouvoir temporel⁴». À titre de don du Créateur, la souveraineté ne peut être ni cédée ni enlevée, et ses conditions fondamentales ne peuvent être négociées. Ce point de vue est partagé par plusieurs autochtones, dont les traditions politiques sont imprégnées d'un sentiment profond du spirituel et de l'interdépendance de toutes choses. Les concepts de souveraineté, d'autonomie gouvernementale et de terre qui, pour certains Canadiens sont des notions plutôt profanes, ont tous des dimensions spirituelles dans la pensée autochtone contemporaine. Dave Courchene Jr y a fait allusion dans son témoignage devant la Commission:

[TRADUCTION] Le principe sous-jacent sur lequel reposait tout le reste était qu'il fallait reconnaître et réaliser l'esprit de vie à l'intérieur de soi et dans nos rapports avec autrui dans le cercle des personnes, des relations, de la collectivité et de la terre. C'est à force d'efforts concertés pour développer l'esprit par la prière, la méditation, la quête d'une vision, le jeûne, les cérémonies et d'autres moyens de communication avec le Créateur que nous parvenions à ce but.

Dave Courchene Jr
Fort Alexander (Manitoba)
30 octobre 1992

De ce point de vue, la souveraineté est perçue comme un attribut inhérent, résidant dans un peuple ou une nation, plutôt que découlant de sources externes comme le droit international, la common law ou la Constitution. Selon l'explication donnée par Herb George, des Gitksans-Wet'suwet'ens:

[TRADUCTION] Il ne s'agit pas de sonder le droit positif ou le droit international afin de déterminer la source de nos droits. Ce qu'il faut, c'est reconnaître que nos droits existent malgré ce qu'en dit le droit international et la common law et malgré les politiques du gouvernement jusqu'à ce jour.

Pour que cette question soit résolue de façon juste, il faut que la Commission recommande sans détours au gouvernement de reconnaître que la source de nos droits, de nos vies et de notre gouvernement est en nous, que la source de nos vies provient de la loi des Gitksans-Wet'suwet'ens.

Herb George

Commission sur le développement social du gouvernement des Gitksans-Wet'suwet'ens
Kispiox (Colombie-Britannique), 16 juin 1992

Si la souveraineté autochtone est inhérente, elle a également un fondement historique dans les importantes relations diplomatiques des peuples autochtones avec les puissances européennes depuis les premiers contacts jusqu'à nos jours. Aux yeux de plusieurs peuples signataires de traités, le fait que les Couronnes française et britannique ont conclu des alliances et des traités avec les Premières nations montre que ces nations étaient des peuples souverains capables d'entretenir des relations internationales. Comme l'a indiqué le président de l'Union of Nova Scotia Indians à la Commission:

[TRADUCTION] Nous considérons notre droit à l'autonomie gouvernementale comme un droit inhérent qui ne vient pas d'autres gouvernements. Il n'est pas issu de nos traités. Le droit à l'autonomie gouvernementale et à l'autodétermination vient des Micmacs eux-mêmes. C'est sous leur autorité que nous gouvernons. Par les traités, la Couronne reconnaissait que nous étions autonomes et que nous le resterions, mais les traités n'ont pas créé notre identité nationale. [...] Dans cette optique, les traités devraient être les véhicules d'une application efficace de notre droit, protégé par la Constitution, d'exercer les pouvoirs et la compétence d'un gouvernement. L'autonomie gouvernementale

peut commencer par une interprétation et une mise en œuvre intégrale du Traité de 1752, et par un retour à son sens réel pour comprendre la relation politique entre les Micmacs et la Couronne.

Alex Christmas
Eskasoni (Nouvelle-Écosse)
6 mai 1992

Certains intervenants ont fait état de la nécessité d'employer avec prudence le terme «souveraineté», faisant remarquer que ce mot prend racine dans les langues et la pensée politiques européennes et s'inspire d'attitudes liées à l'émergence de l'État unitaire, attitudes qui ne correspondent pas tellement avec la notion de fonction gouvernementale chez les autochtones. Par exemple, dans certains courants de pensée européens, la notion de souveraineté est tributaire de théories selon lesquelles la totalité du pouvoir politique est dévolue à un organe ou une instance politique unique, sans limite en droit. La notion classique de souveraineté du Parlement, telle qu'elle s'est développée dans la pensée constitutionnelle britannique, témoigne de ce courant de pensée.

Cette compréhension de la souveraineté diffère considérablement de celle de la plupart des peuples autochtones.

[TRADUCTION] Je n'aime même pas le mot «souveraineté» parce qu'il [...] donne en quelque sorte l'idée qu'il y a un souverain, un roi ou un chef. Je ne pense pas que les autochtones se gouvernent de cette façon. [...] Je pense que, pour les autochtones, le gouvernement était davantage un processus de consultation auquel tout le monde — hommes, femmes et enfants — participait.

Greg Johnson
Eskasoni (Nouvelle-Écosse)
6 mai 1992

Gerald Alfred a fait des remarques semblables dans une étude sur le sens de l'autonomie gouvernementale chez les Mohawks de Kahnawake:

[TRADUCTION] Le terme «souveraineté» lui-même fausse le débat en ce qu'il favorise la conception européenne de ce que doit être une bonne relation. En adoptant l'anglais comme moyen de communication, les peuples autochtones ont dû, dans une certaine

mesure, accepter des notions d'origine européenne, qui se sont imposées dans le débat sur la question de la souveraineté en général et celle de la «souveraineté autochtone» en particulier⁵.

Selon Gerald Alfred, un meilleur terme pour désigner le pouvoir politique serait le mot mohawk *tewatatowie*, qui se traduirait par «nous nous aidons nous-mêmes». Ce mot correspond à des notions philosophiques exprimées par *Kaianerekowa*, c'est-à-dire Grande Loi de la Paix, en iroquois. Il est compris non seulement en fonction d'intérêts et de frontières, mais aussi de la terre, des relations et de la spiritualité. L'essence de la souveraineté mohawk est l'harmonie, telle qu'exprimée par l'équilibre dans les relations. Il faut respecter les intérêts communs qui unissent les individus et les collectivités ainsi que les différences qui permettent de maintenir une certaine autonomie les uns par rapport aux autres. Pour les Mohawks, de même que pour de nombreux autres peuples autochtones, la souveraineté ne signifie pas un gouvernement tout-puissant qui régit la vie d'une nation ou d'un peuple, mais plutôt que les gens s'occupent d'eux-mêmes et des terres dont ils sont responsables. Cela veut dire utiliser le pouvoir politique comme expression de la volonté populaire.

Les commissaires ont entendu des points de vue différents sur le sens de la souveraineté autochtone dans le contexte de la relation entre les peuples autochtones et le Canada. Certains autochtones ont parlé de degrés de souveraineté et de compétence mixte. Beaucoup des nations signataires de traités ont employé le terme «souveraineté partagée» et ont soutenu que leurs traités créaient une relation confédérale avec la Couronne ou une forme de fédéralisme issu des traités. Ainsi, la Federation of Saskatchewan Indian Nations a parlé de souverainetés partagées mais égales, confirmées par les traités entre les Premières nations et la Couronne. Suivant ce point de vue, on envisage des rapports entre les gouvernements des Premières nations, les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral qui soient fondés sur la coexistence et l'égalité⁶.

D'autres adoptent une position qui met davantage en relief l'autonomie. Par exemple, le peuple mohawk établit une nette distinction entre la coopération avec le Canada à un niveau administratif et l'abandon de la souveraineté. Il soutient que le premier élément n'implique pas nécessairement le second⁷. Il estime que la liberté de s'associer est un aspect essentiel de l'autodétermination et de l'autonomie gouvernementale. Ce raisonnement est développé dans une déclaration commune publiée par le Conseil mohawk d'Akwesasne, de Kahnawake et de Kanesatake:

[TRADUCTION] Nous considérons l'autodétermination et la fonction gouvernementale comme deux notions distinctes. Mais même si nous croyons que notre nation constitue une puissance souveraine, nous n'écartons pas la coopération politique et économique avec le Canada. L'autodétermination est un droit que nous possédons et qui doit être respecté, mais nous reconnaissons que c'est un droit qui s'exerce dans le contexte d'une réalité politique et économique. À notre sens, notre droit à l'autodétermination n'est pas affaibli par les arrangements et les accords que nous concluons avec le Canada, à l'avantage mutuel de nos peuples. Notre position à l'égard de n'importe quel accord doit se fonder sur l'évaluation de nos capacités de gouverner et d'administrer à ce moment-là; cela ne restreint en rien notre droit absolu de modifier ces accords à l'avenir, après réflexion⁸.

Le droit à l'autodétermination est aussi une notion de base pour les Inuit. Ce droit est enraciné dans leur identité de peuple distinct, dans les liens étroits qui les unissent à leur territoire et dans le fait qu'ils se sont gouvernés sur ces terres durant des millénaires. Ils demandent que leurs droits soient considérés dans le contexte des droits de la personne, par opposition aux droits des ethnies:

[TRADUCTION] Si la question de l'autonomie gouvernementale était examinée davantage du point de vue des droits de la personne, les principes dominants qui se dégageraient seraient l'universalité des droits de la personne et l'égalité de tous les peuples. On finirait par reconnaître aux peuples autochtones, comme aux autres peuples, le droit à l'autodétermination. L'autodétermination n'est pas, sur le plan international, un droit ethnique. C'est un droit fondamental des peuples, pas des groupes ethniques⁹.

Aux yeux des Inuit, l'autodétermination comporte des aspects internationaux et intérieurs. Ils ont néanmoins indiqué clairement qu'ils souhaitent exercer leur droit à disposer d'eux-mêmes principalement par l'entremise d'une réforme constitutionnelle et de la négociation d'accords sur l'autonomie gouvernementale. Rosemarie Kuptana, ancienne présidente de l'Inuit Tapirisat du Canada, a exprimé cette opinion:

Le débat touchant l'exercice de notre droit à l'autodétermination continuera de se dérouler sur un plan pratique et dans un climat de collaboration avec tous

les gouvernements dont l'influence s'étend jusque dans les territoires arctiques, comme le Canada, mais ce qui compte le plus à nos yeux, c'est d'être reconnu en tant que peuple. La souveraineté du Canada nous a été imposée sans qu'on nous consulte, et sans que l'on porte quelque attention à notre identité collective, ce qui constitue dans les deux cas, en droit international, une violation de notre droit à l'autodétermination. Cette situation doit être corrigée, et elle peut l'être de plusieurs façons: par la négociation d'ententes sur la mise en place d'administrations régionales autonomes, par la reconnaissance constitutionnelle de notre droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, et par la reconnaissance pleine et entière du droit des peuples autochtones de disposer d'eux-mêmes, conformément aux normes internationales en matière de droits de la personne¹⁰.

Pour leur part, les Métis soutiennent eux aussi qu'ils ont un droit à l'autodétermination en tant que peuple distinct. Ils s'y appuient pour affirmer leur droit de se gouverner eux-mêmes et, plus généralement, de contrôler leur développement social, culturel et économique¹¹. Le droit des Métis à l'autodétermination découle de leur histoire politique distincte, qui a pris diverses formes dans différentes régions du Canada. Ainsi, la conscience politique des Métis de l'Ouest canadien est enracinée dans le caractère et le statut particuliers de la nation métisse qui est apparue dans les Prairies aux XVIIIe et XIXe siècles, au fil des activités axées sur la traite des fourrures et la chasse au bison. Les dimensions historiques de l'autodétermination sont soulignées dans une étude réalisée par la Metis Society of Saskatchewan:

[TRADUCTION] D'entrée de jeu, il importe de faire remarquer que nos objectifs en matière d'autodétermination, sous la forme de l'autonomie gouvernementale, ne sont pas nouveaux. L'histoire métisse est une suite de combats en vue d'affirmer notre droit fondamental de prendre en main notre destinée. Dans ce qui constitue actuellement la province de la Saskatchewan, par exemple, l'escalade des tensions politiques, économiques, sociales et culturelles entre les Métis et les colons européens a culminé avec la résistance bien connue des Métis face à Ottawa en 1885. Des conflits ont éclaté ailleurs également dans l'Ouest canadien sur un grand nombre de ces questions au XIXe siècle. Comme on pouvait s'y attendre, quoique les conflits militaires aient été relativement brefs, la lutte politique pour protéger les valeurs économiques, sociales et culturelles métisses a persisté.

Ce thème constant de notre histoire métisse — que nous sommes

un peuple ayant lutté contre des forces souvent écrasantes pour retrouver notre patrie traditionnelle et affirmer notre identité nationale — explique en grande partie l'effort actuel vers l'autonomie gouvernementale¹².

Les Métis de l'est et du centre du Canada soulignent eux aussi leur longue histoire bien particulière, leur rôle d'intermédiaires entre les Premières nations et les Européens qui arrivaient au pays et leur participation aux premiers traités de paix et d'amitié. Ils insistent aussi sur la continuité de leurs propres traditions avec celles des autres peuples autochtones¹³.

Bien qu'ils fondent leur droit à l'autodétermination sur le droit international, les Métis considèrent que le Canada est le principal moyen d'exercer ce droit:

[TRADUCTION] Même si elle est convaincue d'avoir un droit à l'autodétermination dans le contexte du droit international, la nation métisse a toujours poursuivi la reconnaissance de son autonomie à l'intérieur de l'État canadien et a défendu ardemment la nécessité de négocier des accords d'autonomie gouvernementale¹⁴.

Les organisations métisses ont exhorté le gouvernement canadien à ratifier un accord avec la nation métisse, semblable à celui qui a été rédigé au moment de l'Accord de Charlottetown en 1992¹⁵. Elles ont aussi demandé l'affirmation explicite du droit inhérent des Métis à l'autonomie gouvernementale dans la Constitution canadienne. Ces mesures permettraient aux Métis de négocier des accords d'autonomie gouvernementale en tant que «nation dans une nation»¹⁶.

En résumé, si les autochtones ont employé divers termes pour décrire leurs droits fondamentaux, ils affirment d'une voix unanime posséder un droit inhérent à l'autodétermination découlant de leur statut de peuples distincts ou souverains. Ce droit leur permet de déterminer leurs propres structures gouvernementales et le caractère de leurs rapports avec les autres Canadiens. Comme le déclarait Moses Smith, ancien de la nation des Nuuchah-nulth:

[TRADUCTION] Pour nous, l'élément principal de notre système, c'est Ha Houlthee. C'est fondamental dans notre organisation politique; [en français], on pourrait parler de souveraineté véritable. [...] C'est vraiment la clé de ce que nous sommes maintenant, de ce que nous avons toujours été. Cela ne nous a jamais été enlevé.

Moses Smith
Port Alberni (Colombie-Britannique)
20 mai 1992

Dans leurs mémoires à la Commission, les autochtones n'ont cessé d'affirmer que leurs droits inhérents à la souveraineté et à l'autodétermination n'ont jamais été éteints ni aliénés, mais qu'ils ont subsisté jusqu'à aujourd'hui. Ce fait, soutiennent-ils, doit être reconnu et confirmé par les gouvernements canadiens en tant que condition préalable à toute négociation sur l'autonomie gouvernementale.

1.2 Les traditions gouvernementales

Dans la plupart des nations autochtones, la vie politique a toujours été liée de près à la famille, à la terre et à une forte spiritualité. En décrivant leurs traditions gouvernementales à la Commission, beaucoup d'autochtones ont souligné la nature intégrée de la vie spirituelle, familiale, économique et politique. Alors que certains Canadiens ont tendance à voir le gouvernement comme une entité éloignée, séparée des gens et de la vie quotidienne, les autochtones ont généralement une vision plus globale du gouvernement et le considèrent comme indissociable de l'ensemble des pratiques communautaires qui constituent un mode de vie.

Cette vision se reflète dans les langues autochtones, où la notion de gouvernement est exprimée par des termes qui se traduisent par «notre mode de vie» ou «notre vie» :

[TRADUCTION] Le mot bemodezewan, par exemple, c'est un mode de vie. [...] Voilà pourquoi un Indien a du mal à vous répondre quand vous lui demandez de décrire l'autonomie gouvernementale. Comment décrire un mode de vie, qui englobe complètement les droits religieux, les droits sociaux, les droits gouvernementaux, les droits judiciaires et la famille comme système de vie? [...] Nous ne sommes pas prêts pour le moment à séparer ces éléments. Ils constituent un mode de vie pour notre peuple.

Leonard Nelson
Roseau River (Manitoba)
8 décembre 1992

La plupart des autochtones continuent, dans une certaine mesure, de définir la fonction gouvernementale dans une optique traditionnelle. Dans certains cas, les collectivités autochtones ont maintenu vivants leurs lois, pratiques et modes de leadership traditionnels dans leurs institutions gouvernementales contemporaines. Mais dans d'autres cas, les systèmes de gouvernement traditionnels sont tombés en désuétude ou ont été remplacés par de nouveaux systèmes, tels que ceux imposés par la Loi sur les Indiens.

Confrontés à ces changements, de nombreux autochtones ont demandé une revitalisation des valeurs et pratiques traditionnelles et leur réintégration dans les institutions gouvernementales existantes. Selon eux, ce processus pourrait prendre diverses formes. Plusieurs mémoires présentés à la Commission ont fait ressortir la nécessité d'enraciner les mécanismes gouvernementaux contemporains dans les attitudes et institutions traditionnelles:

[TRADUCTION] Pour que l'autonomie gouvernementale devienne le moyen permettant aux autochtones de reprendre la place à laquelle ils ont droit dans la société nord-américaine, elle doit se développer, sans entrave, à partir d'une connaissance approfondie du passé. Ce n'est qu'à ce prix que l'anishinabek et d'autres structures de gouvernement traditionnelles seront restaurés et pourront croître et se développer à l'avenir. [...] La connaissance des sociétés autochtones telles qu'elles existaient avant le contact constituera la base sur laquelle nous pourrons construire peu à peu, avec soin, des modèles de gouvernement. Ces modèles s'enracineront dans le passé et se développeront de manière à tenir compte des changements environnementaux et des réalités d'aujourd'hui¹⁷.

Cependant, tout en demandant des structures gouvernementales s'enracinant dans les cultures et les valeurs des peuples autochtones, certains intervenants ont souligné la nécessité d'adopter certaines caractéristiques des gouvernements canadiens:

[TRADUCTION] La solution des Lheit Lit'ens consistait à reconnaître ce qui avait été perdu, c'est-à-dire une forme de gouvernement traditionnelle. Ce qui avait été perdu, c'était la culture. Ce qui avait été perdu, c'était la relation avec la collectivité, les enfants, les adultes, les anciens ainsi que la langue. Et il fallait la retrouver; ainsi en avait décidé la collectivité.

Par ailleurs, la collectivité estimait également que, puisque nous vivons dans un monde contemporain non autochtone, il serait impossible de la retrouver hors contexte. [...] Par conséquent, les Lheit Lit'ens ont décidé de combiner les méthodes de gouvernement traditionnelles et contemporaines, les méthodes de justice contemporaines et traditionnelles.

Erling Christensen
Prince George (Colombie-Britannique)
1er juin 1993

Dans les pages qui suivent, nous étudions certains aspects importants des traditions gouvernementales autochtones, en nous inspirant des témoignages entendus durant les audiences et des mémoires et documents présentés à la Commission. Ces aspects sont les suivants:

- le caractère central de la terre
- l'autonomie et la responsabilité individuelles
- la primauté du droit
- le rôle des femmes
- le rôle des anciens
- le rôle de la famille et du clan
- le leadership
- le consensus dans la prise des décisions
- le rétablissement des institutions traditionnelles.

Il n'y a pas de point de vue autochtone uniforme sur ces sujets, dont beaucoup suscitent des échanges et des débats très vifs parmi les autochtones. Mais le simple fait qu'ils soulèvent un tel intérêt montre à quel point ils demeurent importants dans les nombreuses approches autochtones en matière de fonction gouvernementale.

Un aspect mérite d'être souligné. Pour la plupart des autochtones, la tradition ne constitue pas un ensemble statique de pratiques et d'institutions ayant existé dans un passé lointain. Au contraire, c'est un ensemble vivant de modes de vie, s'adaptant à une situation en évolution et intégrant aisément des attitudes et pratiques nouvelles. Selon une étude sur la fonction gouvernementale traditionnelle chez les Inuit:

[TRADUCTION] L'attitude inuit face aux traditions et à la culture traditionnelle écarte tous les clichés exotiques qu'on trouve dans les livres et dans les

musées, pour intégrer la culture traditionnelle dans les actes quotidiens des gens du Nord. Ce regard de l'intérieur inscrit la culture traditionnelle non pas dans un cadre temporel (la période antérieure au contact), mais plutôt dans un ensemble de pratiques qui avaient cours chez les Inuit du passé récent ou du passé lointain¹⁸.

Sur ce plan, les autochtones ne sont pas plus prisonniers de leur passé que les autres Canadiens. Ils n'ont pas besoin de calquer les coutumes d'un temps révolu pour maintenir leurs traditions, pas plus que le Parlement canadien ne doit observer les pratiques en cours à Westminster au XVIII^e siècle pour rester fidèle à la tradition parlementaire. Les autochtones, à l'exemple d'autres peuples contemporains, sont constamment en train de remodeler leurs institutions afin de s'adapter à des circonstances et à des exigences nouvelles. Ce faisant, ils empruntent librement et adaptent des traits culturels qu'ils trouvent utiles et attrayants. Ce n'est pas l'imitation servile de pratiques démodées qui rend une tradition vigoureuse, mais le vif sentiment d'être lié à un passé vivant.

Le caractère central de la terre

Pour beaucoup d'autochtones, la terre est une notion très vaste qui comprend non seulement le sol proprement dit, mais aussi les lacs, les rivières, les ruisseaux et les mers, l'air et la voûte céleste, avec le soleil, la lune, les planètes et les étoiles, ainsi que toute la gamme des êtres vivants et des objets inanimés qui peuple la nature. Dans cette optique qui englobe tout, la terre est la source et le soutien de la vie. En contrepartie, les êtres humains ont le devoir d'être les gardiens de la terre et d'en prendre soin.

[TRADUCTION] Les Micmacs, ainsi que d'autres Premières nations, croient que la terre existe depuis plus longtemps que nous et qu'elle existera encore bien longtemps après notre bref passage ici-bas. C'est donc quelque chose à respecter, car c'est un don du Créateur mis à notre disposition. En tant que Micmac, je crois que notre territoire ancestral est notre patrie. C'est là que nos ancêtres ont vécu et chassé. C'est là que notre Mère la Terre est consacrée par la présence des corps de nos ancêtres.

John Joseph Sark
Capitaine du Grand Conseil micmac
Charlottetown (île-du-Prince-Édouard)
5 mai 1992

[TRADUCTION] Notre responsabilité envers notre Mère la Terre est le fondement de notre spiritualité, de notre culture et de nos traditions.

Le chef Harold Turner
Conseil tribal des Cris de la savane (Moskégons)
The Pas (Manitoba), 20 mai 1992

Cette vision philosophique de la fonction gouvernementale, fondée sur le respect de la terre et la nécessité d'agir de manière responsable, diffère des concepts de gouvernement qui mettent l'accent sur la domination et le contrôle. Selon la vision autochtone, les humains ne dominent pas la terre; ils sont dominés par elle.

[TRADUCTION] Toute la notion fondamentale qui sous-tendait le point de vue anishinabek à l'égard des ressources se fondait sur le rôle de l'homme dans l'environnement. L'homme était l'égal de la terre et jouait un rôle positif pour son entourage. Il ne dominait pas l'environnement et ne tentait pas de le soumettre à sa volonté, mais le chérissait et le respectait pour les dons qu'il lui faisait¹⁹.

L'influence déterminante de la terre sur les valeurs et les codes des autochtones a été soulignée dans l'étude de la Commission sur les Dénés de la région visée par le Traité 11:

[TRADUCTION] Nous croyons que l'esprit et la terre sont les maîtres de la vie dénée. Lorsque le Traité 11 a été signé, la culture dénée était encore intacte dans ses manifestations sociales, politiques et spirituelles. Nos chefs de l'époque étaient liés par les normes sociales, les croyances et les coutumes d'une culture qui remontait à plus de 10 000 ans.

La terre est le maître. Elle subvient aux besoins de la vie. Les Dénés ont la responsabilité de continuer de vivre avec elle, dans cette partie de son être qui a donné naissance au mode de vie déné, de se gouverner au niveau personnel, familial, régional et national d'une manière qui l'honore et la respecte. C'est fondamental pour la survie. Manquer de respect envers l'esprit de la terre, c'est manquer de respect envers la vie. [...]

Dans les traditions des anciens des Dénés, parce que la terre est le maître et qu'elle enseigne à qui elle veut bien, quiconque adopte le savoir et le mode de vie des Dénés est accepté comme Déné. Les Dénés seront alors désireux de

partager leurs responsabilités relatives à la compétence et à la fonction gouvernementale. Cela n'a aucune connotation raciale, c'est tout simplement que les Dénés croient que la terre est maîtresse de la culture, que la culture est inextricablement liée à la terre et que les gens doivent adapter leur mode de vie aux enseignements de la terre²⁰.

Depuis quelques siècles toutefois, les liens entre les autochtones et la terre ont été modifiés de manière fondamentale par des processus historiques qui ont faussé et, dans certains cas, rompu ces liens. Certains peuples autochtones se sont retrouvés presque sans assise territoriale qui leur soit propre et reconnue. Même lorsqu'il existe une assise territoriale exclusive, elle est souvent petite et ne représente qu'une infime partie des territoires traditionnels du peuple autochtone concerné. De plus, les autochtones n'ont souvent qu'un accès limité à leurs territoires traditionnels et ne bénéficient d'aucune utilisation prioritaire, ou très peu, dans les cas où l'exploitation des terres et des ressources a été attribuée à des tiers. Ils ont peu d'influence sur les décisions concernant la mise en valeur de ces territoires et en tirent peu d'avantages. Tous ces facteurs ont exercé une influence profonde sur la vie et le bien-être collectifs des peuples concernés.

L'autonomie et la responsabilité individuelles

Dans la plupart des sociétés autochtones, on inculque aux gens un profond sentiment d'autonomie personnelle, ainsi qu'un sens tout aussi marqué des responsabilités envers la collectivité. Comme le bien-être de la collectivité dépend de l'ingéniosité, de l'initiative et de l'autonomie de chacun de ses membres, on considère que les droits et les responsabilités des individus sont au service des intérêts collectifs, au lieu de s'y opposer.

[TRADUCTION] L'une des qualités les plus importantes et les plus respectées chez une personne dans la société inuit est le degré d'indépendance et la capacité de relever les défis de la vie par l'innovation, l'ingéniosité et la persévérance. Par le passé, ces qualités augmentaient grandement les chances de survie de l'individu et du groupe. [...] En plus de valoriser l'indépendance individuelle, la société accordait la plus haute importance au partage²¹.

[TRADUCTION] En général, les Dénés se gouvernaient en reconnaissant et en acceptant le droit et la responsabilité de chacun de vivre conformément aux exigences et aux besoins de

ses talents. [...] C'est dans ce contexte d'avantage mutuel pour tous que les responsabilités et les droits collectifs sont exercés²².

Cette compréhension du statut et du rôle de l'individu a des implications importantes pour la fonction gouvernementale. Dans plusieurs sociétés autochtones, elle a favorisé un grand esprit d'égalité dans la vie communautaire. Comme l'affirme le Conseil tribal Deh Cho, [TRADUCTION] «personne ne peut décider pour quelqu'un d'autre. Tout le monde participe à la discussion [...] et la décision est prise par tout le monde²³».

De ce point de vue, l'ingérence dans les responsabilités individuelles peut être considérée comme une atteinte portée à la loi naturelle. Ce n'est que lorsque les actes des individus menacent l'équilibre de la société et l'exécution des responsabilités collectives que la justice, en tant que mécanisme de gouvernement, entre en jeu:

[TRADUCTION] La justice s'est imposée d'abord comme code d'obligations et de responsabilités individuelles; puis, lorsqu'on négligeait de redresser les torts, la collectivité pouvait imposer des sanctions, allant des excuses à la punition et à l'ostracisme. Mais la réinsertion et la guérison de l'individu étaient toujours cruciales pour le bien-être et le fonctionnement normal de la communauté à l'intérieur de la nation²⁴.

La primauté du droit

Dans les sociétés autochtones, tout comme dans la société canadienne majoritaire, la primauté du droit est tenue pour un principe directeur fondamental. Mais on ne donne pas un sens exclusivement profane au terme «loi». Pour beaucoup d'autochtones, la loi se fonde sur des instructions données par le Créateur ou sur un ensemble de principes de base inscrits dans l'ordre naturel. Par conséquent, la loi fondamentale est considérée comme la loi divine ou la loi naturelle. Cette loi fondamentale guide les individus dans l'exercice de leur responsabilités en tant que gardiens de la terre et aussi, par extension, des autres êtres humains. La loi fixe des règles de conduite dans les relations entre personnes et avec le reste de la création.

[TRADUCTION] Le Créateur nous a donné des instructions dans lesquelles il énonçait nos devoirs et nos libertés; nos rôles et nos responsabilités; nos coutumes et nos traditions; nos langues; notre place sur la terre, où nous devons vivre en paix, en sécurité et

dans la prospérité. Tel est notre mode de vie spirituel²⁵.

Les lois spirituelles comprennent les lois de la terre. Elles se sont développées par les traditions sacrées de chaque tribu des nations indiennes, inspirée par le monde spirituel. Chacune avait ses traditions sacrées concernant la préservation et l'utilisation médicinale des plantes, des oiseaux et des animaux. La loi d'utilisation est sacrée pour les gens d'aujourd'hui qui respectent la tradition.

Dennis Thorne
Edmonton (Alberta)
11 juin 1992

Étant donné que la loi a sa source ultime en Dieu, ne pas vivre selon la loi c'est tourner le dos aux dons du Créateur, abandonner ses responsabilités et nier un mode de vie. La loi aide les gens à assumer leurs responsabilités en tant qu'individus et membres d'une collectivité.

Les lois traditionnelles de la plupart des peuples autochtones sont de nature coutumière et ne sont habituellement pas écrites. Elles se manifestent dans les maximes, les traditions orales et les rites quotidiens et sont transmises de génération en génération par l'enseignement et par l'exemple. Cette situation est souvent mal comprise. Certains observateurs de l'extérieur, habitués à considérer la loi comme des règles énoncées par les législateurs et exprimées dans des textes officiels, ont nié que la coutume puisse vraiment constituer une loi. Ils oublient que, même dans la société non autochtone, peu de gens connaissent plus qu'une petite partie des lois écrites; dans la pratique, les gens ordinaires mènent leur vie conformément à ce qui équivaut à un système coutumier vivant. De plus, la common law britannique, qui constitue la base du système juridique au Canada, à l'extérieur du Québec, était à l'origine un régime de droit coutumier appliqué sous le contrôle des tribunaux. Même aujourd'hui, elle reste largement non codifiée.

La Kaianerekowa ou «Grande Loi de la Paix» de la Confédération des Haudenosaunee est peut-être l'exemple de loi traditionnelle autochtone cité le plus souvent. Bien que des versions de la Kaianerekowa aient été transcrites, les Haudenosaunee soutiennent qu'il s'agit essentiellement d'une loi fondée sur l'esprit, dont le sens ne peut être discerné qu'au moyen de l'enseignement oral:

Depuis cinq siècles, la loi des Haudenosaunee est basée sur la paix. Les

législateurs, lorsqu'ils prennent une décision, doivent tenir compte des effets de cette décision sur la paix. La loi repose sur la raison, sur l'utilisation de l'esprit pour le bien et pour l'épanouissement total. Les législateurs, lorsqu'ils prennent une décision, doivent se placer en esprit sept générations plus tard pour envisager ses effets sur ceux qui viendront. Ils doivent aussi tenir compte des effets de chaque décision sur la nature²⁶.

Depuis qu'ils ont formé une nouvelle nation dans les plaines de l'Ouest canadien, les Métis ont toujours eu leurs propres règles coutumières de conduite. Durant les années 1870, ces règles ont été codifiées en partie dans les Lois de St-Laurent, tel qu'on le décrit dans le mémoire du Ralliement national des Métis:

[TRADUCTION] En fondant une colonie permanente dans la vallée de la Saskatchewan Sud, les Métis ont mis à jour et codifié les anciennes lois de la prairie dans ce qui a été appelé les Lois de St-Laurent. Ces lois écrites ont été adoptées par les assemblées, de 1873 à 1875, en l'absence de toute autre instance gouvernementale dans la région. Elles énoncent les règles civiles pour la vie de la communauté et comprennent 25 articles portant sur les lois de la prairie et de la chasse²⁷.

Ce code contenait des dispositions régissant les délibérations du Conseil, ainsi que la vie quotidienne de la communauté. Ainsi, l'article 16 prévoyait que «tout contrat fait sans témoin sera nul et ne sera pas admis pour être contrôlé devant le Conseil». Cette règle était précisée par un autre article prévoyant que tout contrat rédigé en français, en anglais ou en caractères indiens serait valide, même sans témoin, si le plaignant déclarait sous serment que le contrat était exact. Un autre aspect de la vie communautaire est évoqué dans l'article 21, qui prévoyait que «tout jeune homme qui aura déshonoré une jeune fille sous prétexte de la marier, et refuse ensuite de la marier, payera quinze louis d'amende» et ajoutait que «cette loi regarde également les hommes mariés qui déshonorent une jeune fille²⁸».

La société inuit montre elle aussi comment le droit coutumier a réussi à réglementer le comportement individuel et à régler les différends au sein de la collectivité. Même si le droit inuit n'était pas écrit, il constituait néanmoins un code rigoureux de conduite personnelle compris par tous les membres de la société. Ceux qui s'écartaient de ce code encouraient diverses sanctions du reste de la communauté, sanctions généralement suffisantes pour ramener les contrevenants dans le droit chemin et pour rétablir l'équilibre au sein de la

communauté. De cette façon, les communautés inuit ont pu maintenir une existence relativement paisible et stable, en tant qu'unités se gouvernant elles-mêmes:

[TRADUCTION] La société inuit régissait le comportement de ses membres par un système complexe de valeurs, de croyances et de tabous qui définissaient clairement comment les gens devaient se conduire. Ces règles étaient préservées et transmises par les anciens au moyen de la tradition orale et de l'exemple donné aux enfants et aux jeunes membres de la communauté²⁹.

Certains peuples autochtones, avec l'aide de leurs anciens, sont restés étroitement liés à leurs systèmes juridiques traditionnels. Ces systèmes ne sont pas statiques; ils continuent d'évoluer et de fournir une base solide pour la vie communautaire contemporaine. D'autres collectivités, moins fortunées, sont en train de redécouvrir et de revitaliser leurs lois traditionnelles. Elles reconnaissent que la tâche ne sera pas facile et demandera du temps, des efforts soutenus et l'engagement de ressources rares. Elles espèrent néanmoins réussir.

[TRADUCTION] Nos lois traditionnelles ne sont pas mortes. Elles sont mal en point mais bien vivantes dans le cœur et l'esprit des autochtones habitant nos territoires. Nos anciens les conservent dans leur cœur pour nous. Nous n'avons qu'à les prendre et à vivre selon elles. Nous n'avons pas besoin de l'approbation du monde non autochtone pour appliquer nos lois. Ces lois nous ont été données par le Créateur pour que nous nous en servions. Nous allons d'abord les utiliser comme elles doivent l'être. C'est une obligation que nous avons envers les enfants des générations futures.

Sharon Venne
Première nation des Sauteux
Fort St. John (Colombie-Britannique)
20 novembre 1992

Le rôle des femmes

Dans de nombreuses sociétés autochtones, les femmes ont joué un rôle bien différent de celui des hommes, aussi bien dans le domaine gouvernemental et politique que dans d'autres domaines. Cette divergence des rôles a fait l'objet

d'interprétations et d'observations très différentes chez les intervenants. Dans certains cas, ces divergences de vues s'expliquaient par une expérience et des situations personnelles différentes, mais dans d'autres, elles représentaient des évaluations opposées d'expériences semblables. Nous ne pouvons donner ici qu'un bref échantillon de ces points de vue. Une analyse plus détaillée de la question se trouve plus loin (voir le chapitre 2 du volume 4).

Certains intervenants ont soutenu que les différences traditionnelles entre les rôles ne dénotaient pas nécessairement un manque de respect envers la femme. Dans certaines sociétés, ont-ils fait valoir, le rôle de la femme, bien que différent, était généralement aussi important que celui de l'homme. Ainsi, on peut soutenir que l'importance de la famille dans l'organisation politique a fait en sorte que la femme participait souvent à la prise des décisions, même si, normalement, elle n'agissait pas comme porte-parole et ne jouait pas un rôle de premier plan dans la vie politique, à l'extérieur de la famille.

Une version de ce point de vue a été présentée dans le mémoire du Conseil tribal stó:lo:

[TRADUCTION] En règle générale, les femmes stó:lo n'étaient pas véritablement les égales des hommes sur le plan social et politique. Cela ne veut pas dire que les femmes ne détenaient pas des postes de pouvoir ou n'atteignaient pas un rang social élevé, mais plutôt que leurs rôles étaient différents et que leur pouvoir et leur autorité s'exerçaient différemment. Ainsi, on a beaucoup parlé du fait que seuls des chefs de famille masculins pouvaient prendre la parole aux assemblées publiques. Mais il était universellement reconnu qu'un chef de famille s'exprimait au nom de toute sa famille et donc que tout ce qu'il disait avait, en principe, l'approbation préalable de la famille.

C'est dans les réunions familiales que les opinions des femmes étaient exprimées avec vigueur. D'ailleurs, les anciens font remarquer que si les réunions interfamiliales officielles (où seuls les hommes pouvaient parler) sont tombées en désuétude, ce n'est pas le cas des réunions familiales informelles et, plus souvent qu'autrement, les familles continuent encore aujourd'hui à être dirigées en grande partie par de puissantes matriarches qui exercent un pouvoir considérable en coulisse³⁰.

D'autres font remarquer que certaines sociétés autochtones sont matrilineaires, de sorte que c'est la filiation féminine qui sert à déterminer l'appartenance à la

famille et à retracer la descendance des noms et des droits de propriété. Dans ces sociétés, les femmes avaient souvent la responsabilité principale de la nomination et de la destitution des chefs. Ces rôles étaient le prolongement de la responsabilité de la femme d'assurer le maintien de la paix et de l'équilibre au sein de la communauté et de la nation:

[TRADUCTION] [S]i les hommes occupaient habituellement les rôles de dirigeants officiels en tant que chefs, diplomates et négociateurs, ils étaient souvent choisis et démis par une femme (ou des femmes) de la tribu³¹.

Cependant, ces points de vue ne font pas l'unanimité. D'autres observateurs ont soutenu que, bien souvent, la femme n'exerçait pas un pouvoir gouvernemental d'importance équivalente à celui de l'homme, même en prenant le terme «gouvernement» dans un sens large, de manière à inclure les domaines familiaux, sociaux et spirituels. Ainsi, une étude sur les coutumes gouvernementales d'une collectivité inuit présente un tableau plus varié:

[TRADUCTION] Comme le montrent les témoignages, il arrive que les anciennes ou mêmes les participantes plus jeunes, se rappellent avoir vécu ou entendu parler de situations où les femmes semblaient avoir des pouvoirs, par exemple, quand elles s'occupaient de vêtir ou de soigner leur famille, ou servaient de sages-femmes. Ces mêmes participantes pouvaient tout aussi bien, durant la même entrevue, se rappeler des situations où, en tant que femmes, elles étaient impuissantes et victimes, notamment lorsqu'elles devaient accepter un mariage arrangé ou étaient contraintes d'obéir à leur mari ou à leur belle-famille. Ces témoignages contradictoires confirment que le pouvoir est un état subjectif; leur nature contradictoire indique une approche temporelle face au pouvoir de la femme³².

La même étude a également révélé que, malgré le processus de sédentarisation des années 50 et 60 qui a transformé les rôles des femmes, les femmes inuit estiment qu'elles ont actuellement plus de pouvoirs et d'influence sur les affaires politiques de leurs collectivités. C'est en partie le résultat de leur participation active aux nombreux conseils et comités qui font maintenant partie de la vie politique dans le Nord.

[TRADUCTION] Presque tous les témoignages attestent le fait que les femmes de Pond Inlet peuvent désormais s'exprimer d'une

façon qui leur était refusée dans la culture traditionnelle. [...] Les femmes indiquent qu'un nouveau pouvoir politique s'offre à elles du fait de leur participation à des comités et des conseils et de l'avènement du Nunavut³³.

Selon ce point de vue, l'avènement de régimes gouvernementaux modernes, fondés sur l'élection a, dans certains cas, donné plus de place aux femmes pour participer activement à la prise des décisions communautaires. D'autres estiment néanmoins que la modernisation a parfois eu l'effet contraire. Ainsi, certaines intervenantes des Premières nations ont soutenu que la déresponsabilisation des femmes dans leurs collectivités résulte en grande partie de la Loi sur les Indiens et d'autres structures coloniales, qui ont introduit des formes de gouvernement étrangères et mal adaptées:

[TRADUCTION] À l'heure actuelle, les femmes de nos collectivités sont sous le joug de gouvernements de dictature qui nous ont été imposés par la Loi sur les Indiens. Nous sommes opprimées dans nos collectivités. Les femmes ne peuvent s'exprimer, elles n'ont aucun recours. Lorsque nous faisons l'objet de discrimination ou qu'on abuse de nous dans nos communautés, où pouvons-nous aller?

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

[TRADUCTION] Le système actuel a été imposé à nos sociétés pour détruire le système politique existant et contrôler notre peuple. Contrairement à nos régimes traditionnels, le régime de la Loi sur les Indiens donne une voix politique uniquement aux chefs et conseillers élus, qui habitent normalement dans les réserves et qui sont habituellement des hommes. Ce régime bâillonne les anciens, les femmes, les jeunes et les citoyens des Premières nations qui vivent hors réserve.

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

Les points de vue diffèrent quant aux moyens de remédier à la situation. Tous ne sont pas convaincus que l'autonomie gouvernementale serait un remède suffisant au sentiment d'impuissance qu'éprouvent certaines femmes

autochtones. D'aucunes ont même exprimé la crainte que certaines formes d'autonomie gouvernementale ne soient en réalité des processus dominés par les hommes qui contribueront encore davantage à marginaliser les femmes:

[TRADUCTION] Beaucoup de femmes ne font pas confiance à leurs chefs, ce qui indique que les gens, même s'ils veulent l'autonomie gouvernementale, ne font pas confiance à ceux qui dirigeraient le gouvernement ou n'aiment pas les dispositions actuelles sur l'autonomie gouvernementale, fixées par le gouvernement fédéral. Comme l'a déclaré une femme: «Je ne crois pas dans le type d'autonomie gouvernementale qui est en train d'être conçu par les chefs politiques. L'autonomie gouvernementale vient des gens. C'est à nous de revenir à nos traditions, personne ne peut nous donner notre pouvoir.»

Intervenante non identifiée
Saskatoon (Saskatchewan)
13 mai 1993

D'autres personnes ont fait ressortir les dangers des visions intégristes de l'autonomie gouvernementale, qui considèrent que les traditions sont sacrées et ne les examinent pas suffisamment à la lumière des réalités et des valeurs contemporaines. Certaines pratiques traditionnelles, soutiennent-elles, peuvent avoir des aspects opprimants et qui doivent être reconnus comme tels. Ces pratiques ne devraient pas être ressuscitées simplement au nom de la tradition, sans évaluer leur incidence éventuelle dans le contexte moderne.

[TRADUCTION] La tradition est invoquée par la plupart des politiciens pour justifier certains choix. Les femmes doivent toujours se demander: la tradition de qui? La tradition est-elle à l'abri de toute critique? Dans quelle mesure invoque-t-on la tradition pour faire avancer ou pour nier la position de la femme? [...] Certains hommes autochtones soutiennent que le retour au gouvernement traditionnel mettrait un terme à la condition abusive et injuste de la femme. Nous n'avons aucune raison de faire confiance à un retour à la tradition, surtout la tradition définie, structurée et appliquée par les mêmes hommes qui ont l'habitude de nous marginaliser et de faire de nous des victimes au nom de l'activisme politique³⁴.

De nombreuses autres personnes ont souligné la nécessité de revitaliser les

valeurs et modes de vie traditionnels avant de pouvoir parvenir à une véritable autonomie gouvernementale. Elles ont indiqué qu'il était impératif de retrouver leurs propres coutumes, langues et processus de guérison:

[TRADUCTION] Nous croyons qu'un vrai gouvernement autochtone doit refléter les valeurs sur lesquelles se fondaient nos gouvernements avant le contact. Nous faisons remarquer que, conformément à nos enseignements traditionnels, la hutte est divisée également entre les hommes et les femmes et que chaque membre a des droits et des responsabilités égaux, mais différents, au sein de la hutte. [...] La structure et les fonctions de la hutte traditionnelle sont un modèle pour l'exercice de l'autonomie gouvernementale.

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

[TRADUCTION] Avant de pouvoir parvenir à l'autonomie gouvernementale, nos collectivités et nos nations doivent être revitalisées et notre peuple doit avoir la possibilité de grandir et d'instaurer des modes de vie sains³⁵. Ces points de vue différents posent des problèmes troublants et délicats, que nous examinerons en détail ailleurs dans le rapport.

Le rôle des anciens

Les anciens ont toujours joué un rôle spécial et exercé des responsabilités particulières dans la fonction gouvernementale, à cause de leur position comme membres estimés de la famille et de la collectivité. Les anciens sont des maîtres; ils sont les dépositaires de la langue, de la culture, de la tradition et des lois de la nation; ils sont les vecteurs respectés des connaissances en histoire, en médecine et dans les domaines spirituels. Leurs rôles consistent à prendre des décisions sur certaines questions importantes, à donner des conseils, à exprimer une vision, à donner une orientation, et à résoudre les conflits au sein de la collectivité (voir le chapitre 3 du volume 4).

Dans certaines formes traditionnelles de gouvernement, le conseil des anciens était le principal organe de décision:

[TRADUCTION] Les plus vieux membres de chaque clan [...]

formaient ce que nous appelions le conseil des anciens. Ils siégeaient en conseil, les plus vieux membres de chaque clan. C'étaient eux qui prenaient les décisions.

Le seul type de hiérarchie que nous avions était ce qu'on pourrait appeler une hiérarchie naturelle. Parce qu'ils avaient acquis les connaissances du clan tout au long de leur vie, les anciens obtenaient le droit de siéger au conseil et de participer à la prise des décisions.

Le chef Jeannie Naponse
Whitefish Lake
Toronto (Ontario), 18 novembre 1993

Avec l'arrivée des nouveaux systèmes de gouvernement et des nouveaux services, les rôles et les responsabilités des anciens ont souvent souffert, non seulement sur le plan des décisions communautaires, mais aussi dans les domaines de la santé et de la justice. Par exemple, une étude consacrée à la prise des décisions chez les Inuit semble indiquer que certains facteurs ont contribué à dépouiller les anciens de leurs responsabilités et à les isoler du reste de la société inuit. L'étude cite entre autres le déclin de l'importance de la famille étendue, la disparition de nombreuses coutumes de partage, l'érosion de l'obligation de s'occuper de ses proches et les mélanges de population. Ce processus est allé si loin que les anciens ont désormais formé leurs propres groupes d'intérêt, tendance que les autorités gouvernementales ont renforcée inconsciemment en créant des comités, des conférences et des centres spéciaux pour les anciens.

[TRADUCTION] Dans nos efforts en vue d'élargir le rôle des anciens dans la société, [...] nous devons prendre soin de ne pas les isoler sans motif du reste de la société ni de mettre l'accent sur leur rôle au point de miner ou de compromettre leurs liens avec leur ilagiit [clan]. Nous devons plutôt chercher d'abord à promouvoir les valeurs traditionnelles de la famille étendue, les structures de prise des décisions, les relations d'autorité, etc. à la base, là où ces éléments ont une valeur et un sens³⁶.

Dans certains contextes, les anciens ont pu maintenir une partie de leurs responsabilités et de leurs rôles traditionnels malgré les changements apportés aux structures officielles de prise des décisions communautaires:

[TRADUCTION] Les anciens continuent de jouer un rôle important dans le maintien de l'harmonie et de la paix au sein de la collectivité. Beaucoup de problèmes et de disputes sont réglés grâce à la médiation des anciens. Le rôle clé des anciens dans la fonction gouvernementale traditionnelle survit donc en partie dans bien des nations³⁷. Les activités du comité de la santé mentale à Pangnirtung, dans l'île de Baffin, nous en donnent un exemple. Ce comité vise à aider les gens à surmonter les problèmes psychologiques liés aux agressions sexuelles, à la dépression chronique, au suicide d'amis et de parents et à d'autres situations. Les gens sont souvent aiguillés vers le comité par le centre local de santé ou la Gendarmerie royale du Canada. Dans d'autres cas, ils viennent spontanément ou sur les conseils de la famille et d'amis. Le comité est formé de 10 membres, la plupart bénévoles et la plupart des femmes. On discute librement; d'habitude, on discute du problème jusqu'à ce que tous les participants aient donné leur opinion et qu'on se soit entendu sur la solution. Les décisions ne sont jamais prises sans consulter les anciens, dont au moins deux assistent à chaque réunion. Les anciens sont aussi à la disposition du comité, qui peut les consulter en tout temps, selon les besoins. On dit que les avis des anciens pèsent toujours le plus lourd dans la balance et que la plupart des recommandations du comité s'en inspirent³⁸.

Certains peuples autochtones ont pris des mesures officielles pour redonner aux anciens les postes de responsabilité qu'ils avaient autrefois. Ainsi, en 1992, les Lheit Lit'ens ont décidé de remettre le conseil des anciens au cœur de leur structure gouvernementale. Le conseil des anciens est désormais chargé de choisir le chef et les sous-chefs traditionnels de la nation, conformément à ses traditions et à sa culture³⁹. Certains intervenants ont toutefois déclaré que les efforts actuels en vue d'assurer aux anciens un plus grand rôle dans la fonction gouvernementale n'ont pas toujours accru véritablement leur autorité ou le respect qu'ils inspirent. Ils ont soutenu que ces mécanismes ne sont souvent qu'un simulacre de concrétisation de l'idée de faire participer les anciens à la médiation et à l'établissement d'un consensus:

[TRADUCTION] Derrière les apparences, on respecte parfois bien peu les anciens et les conseils qu'ils donnent. Souvent, même s'ils reconnaissent et respectent officiellement le leadership des anciens, les politiciens élus semblent considérer les anciens et les structures gouvernementales traditionnelles comme des menaces

à leur autorité⁴⁰.

Le rôle de la famille et du clan

Chez de nombreux peuples autochtones, la famille ou le clan constituaient traditionnellement l'unité de base de la fonction gouvernementale. Pour une analyse plus détaillée, voir le chapitre 2 du volume 3.

[TRADUCTION] Avant que les nations blanches aient des contacts avec les Indiens de notre nation, être Indien voulait dire appartenir à un système de clans. Dans le clan, les relations sont définies par notre droit de naissance.

Le système de clans est un ordre social. Le système de clans est un système de justice. Le système de clans est un gouvernement. Le système de clans est une unité familiale étendue.

Leonard Nelson
Roseau River (Manitoba)
8 décembre 1992

[TRADUCTION] J'estime personnellement que la culture de tout peuple est axée sur l'unité familiale et se perpétue par elle. C'est pour cette raison que je ne crois pas qu'on puisse légiférer sur la transmission des valeurs culturelles. Je crois que, si l'on détruit l'unité familiale, on perd aussi la culture d'un peuple. À cet égard, je ne peux trop insister sur l'importance de reconnaître l'intégrité de l'unité familiale en tant qu'élément essentiel de toute mesure menant à l'autonomie gouvernementale des autochtones.

Dennis Surrendi
Elizabeth (Alberta)
16 juin 1993

Les familles et les clans remplissaient des fonctions gouvernementales essentielles. Ils déterminaient qui appartenait au groupe, répondaient aux besoins des membres, régissaient les relations internes, punissaient les contrevenants et déterminaient l'utilisation des terres et des ressources. Ils inculquaient aussi un sens profond de l'identité et guidaient les gens pour qu'ils cultivent leurs talents spéciaux et assument leurs responsabilités.

Le système des clans indique clairement sa place à chaque membre de la collectivité, de bien des façons. Il désigne à la personne ses chefs spirituels et politiques. Il lui dit où s'asseoir pendant les cérémonies. Souvent, il lui désigne ceux envers qui il a des obligations particulières, qu'il doit aider et guider, mais il précise aussi que ces personnes doivent lui rendre compte, à lui et à tous les autres membres du clan⁴¹.

Il y avait évidemment de grandes différences d'un peuple autochtone à l'autre en ce qui concerne le rôle précis joué par la famille, le clan et le groupe de parents. Dans bien des sociétés autochtones, la famille ou la famille étendue était la principale cellule autonome. Elle était chargée de régir les activités sociales et économiques internes, elle comblait les besoins de chacun et assurait la sécurité de ses membres. Cette situation est illustrée par les Inuit, avant qu'ils ne se sédentarisent au cours des années 50 et 60, et par certains groupes d'Inuit qui continuent de mener une vie semi-nomade en certaines saisons.

[TRADUCTION] La famille est le fondement de la culture, de la société et de l'économie inuit. Toutes nos structures sociales et économiques, notre droit coutumier, nos traditions et nos actions visent à reconnaître et à renforcer l'unité familiale.

Henoch Obed
Labrador Inuit Alcohol and Drug Abuse Program
Nain (Terre-Neuve et Labrador)
30 novembre 1992

[TRADUCTION] Jusqu'à il y a 40 ans, la plupart des Inuit vivaient en famille ou dans leur famille étendue, dans de petits camps. La chasse et la pêche nourrissaient la famille, et les fourrures étaient troquées contre du thé et d'autres marchandises. Chaque membre de la famille avait son rôle à jouer dans la vie du camp. [...] Comme la vie reposait sur la famille et les besoins familiaux, les problèmes de la collectivité ou du camp étaient réglés au sein des unités familiales; pour régler les problèmes, on n'avait pas besoin de commissions ni de comités comme dans le Sud⁴².

D'autres peuples, comme les membres de la Confédération des Haudenosaunee et des nations de la côte nord-ouest, ont toujours vécu dans des communautés relativement permanentes. Dans leur cas, le clan joue souvent un rôle crucial dans la fonction gouvernementale.

Le système des clans définit qui appartient au groupe et, dans certains cas, détermine les responsabilités et les droits particuliers des individus et du clan. En tant qu'unité de base de l'organisation politique, les familles et les clans participent à des relations politiques et sociales plus larges au niveau de la collectivité, de la nation et, dans certains cas, de la confédération.

Il existe aussi de grands écarts d'un peuple autochtone à l'autre en ce qui concerne l'influence qu'exercent la famille et le système des clans sur les rôles et les possibilités des individus. Chez certains peuples, les structures claniques étaient assez rigides et confinaient les individus aux positions et rôles sociaux qui leur étaient attribués par leur naissance ou par héritage. Chez d'autres, comme les Stó:los, les structures étaient plus souples et permettaient aux individus de se déplacer d'un poste ou d'un rôle à l'autre, selon le degré de respect qu'ils commandaient:

[TRADUCTION] La société traditionnelle stó:lo était axée sur l'unité familiale étendue et divisée en strates bien définies: les chefs, les notables et la masse. [...] Les familles étendues se caractérisaient par des niveaux de stratification distincts mais fluides. Chaque famille nucléaire au sein de la structure familiale étendue, et chaque individu au sein des diverses familles nucléaires, avait un rang. [...] Les rangs élevés chez les Stó:los ne pouvaient pas être hérités; il fallait plutôt les mériter⁴³.

Enfin, la spécialisation sociale jouait un rôle plus important dans certains systèmes de clans que dans d'autres. Chez certains peuples, tels que les Anishnabés, certains clans avaient des fonctions particulières qu'eux seuls pouvaient remplir:

[TRADUCTION] Notre structure reposait sur cinq clans. [...] Les cinq clans s'occupaient de cinq fonctions dans une collectivité. Dans toute collectivité, il faut des chefs, quelqu'un qui assume cette responsabilité. Il faut aussi protéger la collectivité. Il faut assurer la subsistance et il faut des éducateurs et des guérisseurs. [...] Quand des enfants naissaient dans un clan, s'ils faisaient partie du clan des guérisseurs, toutes les connaissances et le savoir-faire de ce clan leur étaient transmis. Arrivés à l'âge adulte, ils avaient acquis le savoir de leur clan. Ils connaissaient leurs responsabilités envers la collectivité, c'était leur fonction.

Le chef Jeannie Naponse
Whitefish Lake
Toronto (Ontario)
18 novembre 1993

Chez d'autres peuples, tels que les Gitksans et les Wet'suwet'ens, chaque maison (un petit groupe familial à l'intérieur d'un clan) remplissait des fonctions semblables au niveau du gouvernement, les fonctions étant peu spécialisées entre les clans de la nation.

Le leadership

Dans de nombreuses sociétés autochtones, le pouvoir politique était structuré en fonction des relations familiales et pondéré par les principes de l'autonomie et de la responsabilité individuelles. Pour citer un mémoire, les chefs étaient considérés comme des serviteurs du peuple et l'on s'attendait à ce qu'ils fassent respecter les valeurs de la communauté. Le fait de rendre des comptes n'était pas simplement un objectif du système, cela faisait partie intégrante du système⁴⁴.

Au sein des familles, des clans et des nations, les positions de leadership pouvaient être méritées, apprises ou héritées. Souvent, ces méthodes se conjuguèrent :

[TRADUCTION] Le choix des chefs était héréditaire, patrilinéaire, mais l'aîné n'obtenait pas nécessairement le poste, il devait le mériter. Tout jeune, le candidat à un poste de leadership était formé et conseillé par ses pairs pour s'assurer qu'il soit prêt à assumer son rôle. [...] Le choix des chefs était un processus qui exigeait beaucoup de temps et de dévouement. Devenir un chef était un grand honneur. Le rôle du chef n'était pas une affaire de pouvoir, c'était plutôt une responsabilité à assumer pour répondre aux besoins du peuple⁴⁵.

Les anciens étaient souvent considérés comme des dirigeants de la communauté. Ils siégeaient au sein de leur propre conseil, qui se composait souvent aussi bien d'hommes que de femmes. On s'attendait à ce que les décisions prises par les anciens en conseil soient observées et appliquées par les autres dirigeants de la collectivité.

Dans certaines Premières nations, les fonctions de leadership étaient réparties

entre les titulaires de divers postes:

[TRADUCTION] Nous n'avons pas adopté le modèle actuel, créé par les Affaires indiennes, du chef et du conseil de bande. Nous avons un chef spirituel traditionnel qui est aussi guérisseur; nous avons quatre penseurs chargés de veiller au bien-être du clan et de réfléchir à l'avenir. Enfin, nous avons nos tulakas, chargés de la protection et de la sécurité du clan.

Dennis Thorne
Edmonton (Alberta)
11 juin 1992

Dans d'autres cas, les dirigeants devaient assumer divers rôles et donc posséder des qualités personnelles très diverses. Ainsi, une étude sur le leadership chez les Dénés dégage les fonctions de porte-parole, de conseiller, de dirigeant économique (en tant que chasseur et trappeur), de conseiller spirituel, de prophète et de modèle. Les qualités nécessaires comprennent l'éloquence d'orateur, la sagesse, l'autorité, les compétences économiques, la générosité, l'intuition spirituelle et le respect⁴⁶.

Chez certains peuples, un clan en particulier était chargé d'assumer le leadership, et des membres du clan devaient cultiver les compétences pertinentes.

[TRADUCTION] Pour celui qui était né dans le clan du leadership, il y avait les talents d'orateur, la capacité d'exercer une influence par la parole. Là encore, ils acquéraient toutes ces compétences avec le temps afin de bien comprendre en quoi consistait le leadership à cette époque-là.

Le chef Jeannie Naponse
Whitefish Lake
Toronto (Ontario), 18 novembre 1993

Dans d'autres cas, les mères des clans avaient la responsabilité de choisir les dirigeants parmi les membres des familles qui détenaient des titres de leadership. Elles avaient le pouvoir de retirer leurs charges aux chefs qui se conduisaient mal⁴⁷. Dans ces sociétés, les femmes du clan désignaient les chefs potentiels parmi les enfants.

Au sein de la Confédération des Haudenosaunee, les positions de leadership étaient spécialisées. Chaque clan de la nation était représenté au Conseil de la Confédération par des rotianeson ou chefs héréditaires. Ces postes étaient héréditaires en ce sens que la personne héritait de l'admissibilité à les occuper. Les «chefs des pins», qui ne provenaient pas des familles détenant des titres héréditaires, mais qui acquéraient leurs titres par leur mérite, siégeaient aux conseils de leurs nations et donnaient leur avis. Les chefs de guerre, en tant que commandants militaires, étaient chargés d'exécuter les décisions prises par les rotianeson en conseil⁴⁸.

Les sociétés inuit traditionnelles avaient divers modèles de leadership, comme l'a révélé l'étude de Marc Stevenson sur les structures traditionnelles de prise des décisions dans la région du Nunavut. Chez les Iglulingmiuts du bassin de Foxe et du nord de l'île de Baffin, le leadership était une institution bien développée, le chasseur le plus âgé de la bande assumant habituellement le rôle d'isumataq, celui qui pense. L'autorité de l'isumataq s'étendait souvent jusqu'aux questions socio-économiques touchant l'ensemble du camp, notamment le partage et la distribution du gibier et d'autres victuailles. La société iglulingmiut accordait une grande importance à la solidarité et à la structure hiérarchique de la famille étendue, la place de chacun au sein de la hiérarchie étant déterminée par l'âge, la génération, le sexe et l'affiliation du sang. Les Iglulingmiuts reconnaissaient aussi une identité tribale plus large, qui allait au-delà de la famille et de la bande⁴⁹.

Un deuxième modèle de leadership est représenté par les Netsilingmiuts, qui vivent sur la côte arctique, à l'ouest de la baie d'Hudson. Au départ, presque tous les groupes locaux de Netsilingmiuts reposaient sur la relation entre des hommes, idéalement des frères. Même si le chasseur actif le plus âgé du groupe était habituellement considéré comme le chef, les décisions importantes touchant la collectivité étaient généralement prises d'un commun accord par plusieurs hommes adultes. Dans les faits, le leadership cédait le pas au maintien d'une collaboration entre les hommes du groupe. La domination et la solidarité masculines se traduisaient par la séparation des hommes et des femmes aux repas, des liens étroits d'affection et d'humour entre cousins et une forte incidence d'infanticides féminins, qui étaient la prérogative de l'homme. Il y avait peu de coopération soutenue entre les groupes locaux et beaucoup de méfiance et d'hostilité les uns envers les autres. Il ne semble pas qu'une identité tribale globale se soit développée⁵⁰.

Un modèle assez particulier est représenté par les Inuit du cuivre, qui vivent dans les îles Banks et Victoria et sur le continent adjacent dans le Centre

arctique. Ces Inuit étaient organisés autour de la famille nucléaire, qui bénéficiait d'une indépendance absolue durant toutes les saisons de l'année, aussi bien en été lorsque les gens étaient dispersés sur le territoire qu'en hiver lorsqu'ils se rassemblaient en grands groupes pour vivre sur la banquise. Par leur structure sociale et leur idéologie, les Inuit du cuivre étaient très individualistes et égalitaires et, à cet égard, ils se distinguaient nettement des autres Inuit de la région du Nunavut. Comme le fait remarquer Stevenson:

[TRADUCTION] L'égalitarisme était tellement fort qu'il n'y avait pas, à l'extérieur de la famille nucléaire, de poste ni de statut mettant certaines personnes au-dessus ou à l'écart des autres. [...] Même si, par ses capacités ou son caractère, un homme pouvait accéder à un poste d'influence, son prestige et son autorité baissaient en même temps que ses pouvoirs diminuaient. [...] Même les femmes à l'extérieur du cercle domestique étaient sur un pied d'égalité avec les hommes lors de la prise des décisions⁵¹.

L'importance de l'autonomie individuelle rendait l'action collective difficile, car il n'y avait pas de conseil commun pour la prise des décisions, aucun dirigeant reconnu capable d'orienter le groupe et aucune déférence particulière envers les opinions des anciens. Par conséquent, les meurtres et d'autres transgressions sociales restaient souvent impunis.

En règle générale, cependant, les sociétés inuit traditionnelles reconnaissaient deux types de leadership. Le premier type s'exprime par le terme angajuqqaq, une personne qu'il faut écouter et à qui on obéit, et le second par isumataq, celui qui pense. Dans les deux cas, le leadership se méritait. Mais dans le premier, une personne était un chef grâce à la position qu'elle occupait dans un système organisé, tandis que dans le second, le leadership dépendait davantage du mérite individuel et de la capacité d'attirer et de maintenir un groupe d'adeptes. La distinction entre les deux types de leadership n'était cependant pas bien nette, et la plupart des chefs qui avaient du succès possédaient des caractéristiques des deux types. Ces personnes ne pouvaient pas abuser de leur autorité ni négliger leur rôle de leadership sans risquer que s'effrite le respect qu'on leur portait et que finissent par s'éroder leur influence et leur autorité⁵².

En évoquant leur tradition gouvernementale, bon nombre de peuples autochtones ont souligné le fait qu'au départ leurs chefs étaient choisis et appuyés par toute la communauté. C'était particulièrement vrai dans les sociétés non hiérarchiques où les chefs étaient sur un pied d'égalité avec les

autres et avaient peu de pouvoir au-delà de celui qu'ils pouvaient obtenir par le respect. Dans ces sociétés, la collectivité dans son ensemble ou des personnes (comme les mères de clan) qui avaient des responsabilités particulières dans le domaine pouvaient retirer leur soutien aux chefs.

[TRADUCTION] L'un des principes de notre système de gouvernement traditionnel était que le chef n'impose pas ses volontés. Il doit respecter les souhaits des gens. Il ne peut faire de déclarations qui ne sont pas en accord avec ce que croient les gens.

Margaret King
Saskatoon Urban Treaty Indians
Saskatoon (Saskatchewan), 28 octobre 1992

[TRADUCTION] Le leadership traduisait la confiance des gens dans les capacités de l'individu d'être le chef. Si, pour une raison quelconque, le chef n'accomplissait pas ses devoirs ou ne répondait pas aux attentes des gens, ceux-ci pouvaient «tranquillement retirer leur soutien»⁵³.

Un grand nombre d'intervenants des Premières nations ont expliqué comment le système de gouvernement découlant de la Loi sur les Indiens a érodé les obligations traditionnelles de rendre des comptes, provoqué des dissensions au sein de leurs collectivités et favorisé ni plus ni moins que des concours de popularité. Le système majoritaire uninominal, dans lequel le candidat qui obtient le plus grand nombre de voix est élu, est considéré comme particulièrement problématique. Il permet aux grandes familles d'avoir la mainmise sur le conseil et d'exclure les autres familles des décisions.

Un certain nombre de Premières nations, comme les Tlingits de Teslin, les Lheit Lit'ens, les Gitksans et les Wet'suwet'ens, ont pris des mesures pour remplacer les chefs élus sous le régime de la Loi sur les Indiens par des chefs traditionnels:

[TRADUCTION] Nos chefs de clan ont toujours été présents et dynamiques à Teslin, mais leurs fonctions se limitaient surtout aux activités culturelles. [...] Ils ont été dépouillés de tous les pouvoirs qu'ils exerçaient traditionnellement et, par conséquent, du respect qui leur était dû.

La Constitution redonne aux chefs de clan et aux anciens la place qui leur revient dans la société tlingit, c'est-à-dire au sommet du totem.

Le chef David Keenan
Teslin (Yukon)
27 mai 1992

Dans certains cas, cet objectif est atteint par un retour aux coutumes de bande, grâce à un mécanisme prévu par la Loi sur les Indiens. Dans d'autres, notamment chez les Tlingits de Teslin, les systèmes traditionnels sont rétablis dans le cadre des ententes sur l'autonomie gouvernementale. Certaines collectivités sont dans une période de transition, les conseils de bande agissant de concert avec les chefs traditionnels. Nous reviendrons sur cet aspect plus loin dans le présent chapitre.

Le consensus dans la prise des décisions

[TRADUCTION] L'art du consensus dans la prise des décisions se meurt. Nous craignons vraiment que les autochtones assimilent de plus en plus la «démocratie» à l'acte de voter. [N]ous sommes convaincus que la prise de décisions par consensus est essentielle à la culture de nos peuples, tout en étant le seul moyen avéré et efficace de parvenir à l'autonomie gouvernementale dans les collectivités autochtones⁵⁴.

Les mécanismes de prise des décisions prenaient des formes diverses dans les sociétés autochtones traditionnelles. Par exemple, les sociétés ayant des systèmes de gouvernement décentralisés comptaient souvent sur la famille et ses structures internes pour prendre des décisions. Dans ces sociétés, l'autonomie des groupes familiaux était un principe fondamental⁵⁵. Les sociétés dont l'organisation politique était plus complexe prenaient des décisions non seulement au niveau de la famille, mais aussi par l'entremise d'institutions communautaires plus larges. Le potlatch, tel que pratiqué chez de nombreux peuples de la côte nord-ouest, est un exemple d'institution communautaire ayant de multiples fonctions.

[TRADUCTION] Le potlatch était un rassemblement de personnes, incluant souvent des membres de nations voisines. Pour les Lheit Lit'ens, le potlatch était habituellement le point culminant de rassemblements antérieurs plus petits au cours desquels on

s'occupait de questions particulières. Lors de cette rencontre ultime, tout le monde était invité, afin que tous puissent participer aux discussions finales et prendre connaissance des décisions prises et des accords conclus. La rencontre portait sur les questions territoriales et juridiques et constituait généralement le principal mécanisme de contrôle et de surveillance communautaires, de défense du territoire et de règlement de toute question touchant la communauté⁵⁶.

Peu importe leur système de gouvernement, de nombreux autochtones ont indiqué que le principe du consensus constituait un aspect essentiel de leurs traditions. Selon ce principe, tous les membres de la communauté devraient participer au processus permettant de s'entendre sur les questions d'intérêt commun. Chez certains peuples, les discussions commencent habituellement au niveau de la famille. De cette façon, les points de vue des femmes, des enfants et de tous ceux qui ne sont pas des porte-parole peuvent être pris en considération dans l'opinion exprimée par la famille ou le clan. Les discussions peuvent se poursuivre ensuite à une échelle plus large entre tous les porte-parole des familles et les dirigeants ou chefs de clan. Dans certains cas, tous les membres de la communauté se réunissent en assemblée. Par un long processus de formulation et de reformulation, une entente se dégage peu à peu. Elle représente souvent une synthèse des points de vue individuels exprimés.

En décrivant comment une nation anishnabée comptant sept clans prenait des décisions par consensus, un intervenant a fait les observations suivantes:

[TRADUCTION] Peter Ochise disait que «deux fois sept font huit». [...] Il m'a fallu du temps avant de comprendre ce qu'il voulait dire. Sept points de vue mis en commun, sept perspectives fonctionnant en harmonie pour vraiment définir le problème, vraiment définir les mesures à prendre, permettent d'arriver à un huitième point de vue. C'est difficile de reconnaître que nous ne connaissons pas toutes les réponses, que nous ne connaissons pas tous les problèmes. Nous n'en connaissons que le septième et nous ne savons que le septième de ce qu'il faut faire. Nous avons besoin les uns des autres, dans l'harmonie, pour savoir quoi faire. [...] Cette façon de procéder nous permettait d'embrasser le problème dans son ensemble.

Orillia (Ontario)
14 mai 1993

Dans les régimes politiques fondés sur le consensus, l'idée d'une opposition officielle, telle qu'on la trouve dans les régimes parlementaires n'existe pas. Comme le font remarquer Williams et Nelson, la prise des décisions par consensus, ce qu'on appelle habituellement faire l'unité de pensée, est graduelle, et la solution aux problèmes est établie par étapes, sans affrontement⁵⁷.

Une étude sur la fonction gouvernementale traditionnelle chez les Dénés a révélé que [TRADUCTION] «le consensus chez les Dénés est plus une qualité de vie qu'un processus, une structure ou un résultat distincts⁵⁸». Il s'imprègne à tous les niveaux de la prise des décisions, depuis la famille étendue jusqu'aux communautés locales et régionales et à l'ensemble de la nation. La même étude révèle cependant aussi que certaines conditions sont nécessaires pour que les systèmes fondés sur le consensus fonctionnent correctement. Il s'agit de contacts directs entre les membres et de la possibilité donnée à ceux qui sont touchés par les décisions de participer à ces décisions. Le consensus exige aussi un vaste bassin de connaissances partagées, comprenant entre autres la reconnaissance des qualités de chef de certaines personnes, de leur famille, de leur histoire, de leur formation spirituelle, etc. Ces conditions supposent une unité politique de base dont les liens permanents sont profonds, comme ceux qu'on trouve dans la famille étendue.

Dans bien des communautés des Premières nations, le consensus au sein de la famille a été remplacé par les systèmes électoraux, fondés sur la règle de la majorité, qui ont modifié le rôle des femmes, des anciens et d'autres membres de la communauté. D'après certains intervenants, ces régimes électoraux ont eu pour effet la fragmentation des points de vue, l'éloignement entre la communauté et le processus décisionnel et la méfiance envers les dirigeants et les représentants officiels. Les systèmes électoraux ont aussi permis parfois à des familles numériquement puissantes de dominer la communauté.

[TRADUCTION] En ce qui concerne les élections dans les collectivités qui appliquent le système électoral des Affaires indiennes, tout le monde sait que ce sont les membres des plus grandes familles qui sont élus de nos jours.

Jeanette Castello
Terrace (Colombie-Britannique)
25 mai 1993

Comme le Conseil tribal stó:lo le fait remarquer dans son mémoire, lorsqu'une communauté ne compte que cinq ou six familles étendues, il est relativement facile, dans un régime fondé sur la pluralité des voix, qu'une grande famille ou qu'un grand groupe d'intérêts domine le conseil et monopolise le pouvoir. D'ailleurs, il semble que les conseillers représentant des familles minoritaires se sentent souvent si inutiles politiquement qu'ils cessent d'assister aux assemblées. Pour certains intervenants, un tel système manque de légitimité:

[TRADUCTION] Pour les anciens des Stó:los, il est intellectuellement inconcevable qu'un gouvernement puisse être tenu pour légitime lorsque son chef est choisi, par exemple, dans une liste de trois candidats et élu même si jusqu'à 66% des gens ont voté contre lui⁵⁹.

De nombreux intervenants des Premières nations ont demandé que leurs gouvernements rétablissent les méthodes traditionnelles de prise des décisions, dont les systèmes de responsabilisation sont plus larges et plus équilibrés. Selon eux, pour devenir légitimes et crédibles, les gouvernements et les chefs des Premières nations doivent faire écho à tout le groupe qu'ils représentent. Les processus décisionnels doivent être accessibles et sensibles aux points de vue des communautés, des familles et des personnes.

[TRADUCTION] Les dirigeants doivent être davantage comptables devant le peuple. Il faut commencer par remettre l'autorité et les responsabilités à la communauté. Cela veut dire ouvrir les communications et créer un réseau de dialogue. Ce dialogue sera fondamental pour bâtir un pont entre les chefs et le peuple anishnabé⁶⁰.

Le rétablissement des institutions traditionnelles

Bien des autochtones estiment que la revitalisation de leurs traditions gouvernementales jouera un rôle important dans la réforme de leurs systèmes gouvernementaux actuels. Comme le déclarait l'Assemblée des Premières nations:

[TRADUCTION] Tous les niveaux de gouvernement doivent favoriser le mouvement vers le rétablissement et le renforcement des gouvernements des Premières nations. Il faudrait encourager

l'établissement de gouvernements autochtones fondés sur les traditions des Premières nations, notamment les systèmes héréditaires, les systèmes de clans et d'autres structures gouvernementales, et d'institutions novatrices reflétant ces traditions et les besoins contemporains en matière de gouvernement⁶¹.

Pour certains groupes, un retour aux systèmes traditionnels de gouvernement signifierait le rétablissement du rôle primordial joué par les familles étendues et par les clans⁶². Ainsi, la famille étendue pourrait se voir confier la responsabilité initiale des questions relatives au bien-être des individus et de la famille, telles que les conflits conjugaux, le bien-être des enfants et certains aspects de l'administration de la justice comme la réadaptation des contrevenants. Les représentants des familles ou des clans pourraient se réunir en conseil communautaire qui exercerait une gamme de fonctions et de responsabilités gouvernementales. Les chefs ou leurs porte-parole seraient alors choisis suivant la tradition, ce qui pourrait nécessiter dans certains cas l'accord mutuel des familles. Ces arrangements seraient conçus de manière à éviter les situations qui résultent parfois de mécanismes électoraux permettant à une ou deux familles de dominer tout l'appareil gouvernemental d'une collectivité.

Selon certaines propositions, des responsabilités et des rôles spéciaux seraient confiés aux femmes et aux anciens en vue du renouvellement des institutions traditionnelles. Les femmes et les anciens seraient au cœur du gouvernement et de la prise des décisions et auraient des responsabilités particulières en ce qui concerne le choix et la destitution des chefs. D'autres approches leur attribueraient surtout des rôles de consultation et de soutien. Ces approches soulèvent le scepticisme et l'inquiétude d'un grand nombre de femmes autochtones, qui craignent d'être asservies ou étouffées sous le poids de la tradition⁶³.

Les femmes ne sont pas seules à s'inquiéter. D'autres ont indiqué que tout rétablissement des institutions et des lois traditionnelles n'implique pas nécessairement (et ne devrait pas impliquer) le rétablissement de pratiques qui créent une discrimination envers certaines personnes et certains groupes.

[TRADUCTION] Je pense que beaucoup des lois et des concepts traditionnels ont beaucoup de bon sens. C'est ainsi que fonctionnait notre société par le passé et elle peut fonctionner à nouveau très bien, mais ce faisant, nous devons faire très attention de ne pas priver les gens de certains droits, de respecter

les droits individuels et les droits collectifs, de définir clairement les lois traditionnelles et de les appliquer à tout le monde, pas seulement à certains groupes.

Le chef Jean-Guy Whiteduck
Maniwaki (Québec)
2 décembre 1992

Les Tlingits de Teslin, au Yukon, sont un autre exemple d'un peuple qui a pris des mesures importantes pour rétablir le système de gouvernement traditionnel, en particulier pour ce qui est du leadership et de la prise des décisions⁶⁴. Ils l'ont fait dans le cadre d'une initiative d'autonomie gouvernementale qui a été élaborée en parallèle avec la négociation du règlement d'une revendication territoriale globale. Les nouveaux mécanismes sont définis dans une constitution rédigée conformément à l'accord sur l'autonomie gouvernementale. La Constitution représente une version adaptée des traditions observées de temps immémorial. Elle prévoit une structure gouvernementale à plusieurs paliers et des institutions au niveau du clan et de l'ensemble de la nation.

Les cinq clans de la nation jouent un rôle important dans les nouveaux arrangements. Ils déterminent qui est membre du clan, choisissent ses chefs et assument certaines responsabilités gouvernementales dans les affaires internes du clan. Ainsi, chaque clan a sa propre structure judiciaire, appelée cour de maintien de la paix. Au niveau de la nation, on trouve plusieurs branches de gouvernement distinctes, dont un conseil exécutif, un conseil des anciens, un conseil de la justice et un conseil général, ce dernier constituant le principal organe législatif. Bien que ces conseils ne soient pas des répliques exactes des institutions traditionnelles des Tlingits, ils traduisent la structure clanique de la nation et établissent un équilibre entre les divers secteurs de la collectivité. Ainsi, cinq membres de chaque clan siègent au conseil général. Les décisions des conseils sont prises par consensus et nécessitent la présence d'au moins trois membres de chacun des clans pour établir un quorum. De plus, le chef de chaque clan siège au conseil exécutif et au conseil de la justice.

D'autres nations autochtones songent à adopter des structures gouvernementales qui combinent des institutions de la société canadienne et certains éléments traditionnels, comme la prise des décisions par consensus ou la sélection des chefs fondée sur les clans. Ainsi, le Conseil tribal des Nlaks'pamux, en Colombie-Britannique, a proposé une constitution qui représente une synthèse des structures traditionnelles et contemporaines de

gouvernement tribal. Elle prévoit un conseil formé

des chefs héréditaires des diverses tribus membres, 13 conseillers élus et un grand chef élu⁶⁵. Un autre exemple est celui des Inuit, qui sont en train de mettre sur pied divers gouvernements populaires dans les territoires et dans le nord du Québec. Ces gouvernements emprunteront probablement certaines caractéristiques aux modèles canadiens, mais il est également prévu que les valeurs et l'optique inuit se retrouveront dans les structures et les activités courantes.

De même, les Métis de l'Alberta ont créé un sénat composé d'anciens, choisis en fonction des services qu'ils ont rendus à la nation. En plus d'être les dépositaires de la culture et des traditions métisses, les sénateurs sont chargés de présider certaines cérémonies et de trancher certaines questions, comme celles touchant l'appartenance à la nation. D'après un mémoire présenté à la Commission, d'autres organisations métisses provinciales et la nation métisse de l'Ouest canadien suivent une démarche semblable⁶⁶.

D'autres intervenants ont fait remarquer que la revitalisation des institutions traditionnelles ne devrait pas être une fin en soi, mais plutôt un moyen d'atteindre un objectif plus large, soit mieux satisfaire aux besoins contemporains de la collectivité. Comme le déclarait le chef Edmund Metatawabin, de la Première nation de Fort Albany, [TRADUCTION] «même si nous sommes libres de suivre les méthodes traditionnelles de prise de décisions collectives, les réalités pratiques de la vie politique exigent que la structure soit fonctionnelle et corresponde à la réalité juridique et économique d'aujourd'hui⁶⁷».

En conclusion, beaucoup de peuples autochtones sont en train de revitaliser leurs modes de gouvernement traditionnels dans le cadre d'un processus plus vaste d'innovation et de réforme des institutions. Si certaines nations proposent d'établir des institutions calquant les formes traditionnelles, d'autres font appel aux modèles canadiens contemporains, tout en s'inspirant de la tradition gouvernementale autochtone. Cependant, les constitutions ne donnent pas un tableau complet. Quelle que soit la forme que prendront les gouvernements autochtones, ils seront probablement influencés par des caractéristiques moins évidentes des cultures autochtones. Le fait que certains gouvernements autochtones puissent avoir des ressemblances avec les gouvernements canadiens ne les empêchera pas de refléter les perspectives, les valeurs et les pratiques autochtones.

1.3 Visions de la fonction gouvernementale

L'une des caractéristiques les plus frappantes des peuples autochtones est leur diversité. Ils parlent de nombreuses langues. Ils ont des cultures et traditions distinctes. Leurs conditions sociales, politiques et économiques varient. Certains peuples autochtones possèdent de vastes territoires et d'autres, des terres plus modestes, tandis que d'autres encore n'ont aucun territoire qui leur soit propre. Certains ont présenté des revendications territoriales qui n'ont pas encore été réglées, d'autres ont conclu des ententes. Certains peuples autochtones constituent la majorité de la population du territoire ou de la région où ils vivent, alors que d'autres sont largement dépassés en nombre par la population non autochtone. D'aucuns exercent des pouvoirs gouvernementaux relativement vastes et administrent toute une gamme de services et de programmes, tandis que d'autres sont encore à se préparer à assumer de plus grands pouvoirs gouvernementaux. Certains sont demeurés fidèles à un mode de vie traditionnel; d'autres ont embrassé de nouvelles façons de faire.

Cette diversité dans les faits trouve aussi son reflet dans les visions de la fonction gouvernementale qu'entretiennent les autochtones. Toutefois, ces visions ont un thème commun. En définitive, les peuples autochtones veulent avoir une plus grande maîtrise de leur destinée. Ils souhaitent se libérer de toute ingérence externe. Ils ne veulent dépendre de personne. Ils veulent réaliser leurs propres visions de la fonction gouvernementale. Les autochtones affirment disposer du droit inhérent de décider de leur avenir au sein du Canada et de se gouverner au moyen d'institutions qu'ils auront eux-mêmes choisies et conçues. Personne ne peut leur accorder ce droit, disent-ils, et personne ne peut le leur retirer.

De nombreux peuples autochtones ressentent aussi un lien spécial avec la terre, qu'ils associent à leur droit à l'autonomie gouvernementale. Ce lien, spirituel à l'origine, a d'importantes dimensions pratiques. Les terres et les eaux, de même que les diverses ressources qu'elles abritent, peuvent constituer la base de leur autonomie financière. Par ailleurs, ces ressources doivent être préservées et mises en valeur pour les générations futures. Dans la plupart des cas, les terres et les eaux sont au cœur même des visions autochtones de la fonction gouvernementale.

Tout comme ils parlent à l'unisson de l'importance critique de la terre, la plupart des autochtones insistent sur l'importance de leurs cultures, de leurs langues et de leurs traditions nationales. Ils les considèrent comme essentielles à leur identité collective et individuelle. Toutefois, au fil des ans, les cultures

autochtones ont subi l'érosion et les assauts de politiques gouvernementales destinées à assimiler les autochtones à une société canadienne non différenciée. Les peuples autochtones voient dans l'autonomie gouvernementale l'un des principaux moyens de réparer les atteintes portées à leurs cultures nationales et de redonner vie à leurs langues, à leurs mœurs et à leur identité propre.

En conséquence, les visions autochtones de la fonction gouvernementale embrassent deux objectifs distincts, mais connexes. Le premier comporte l'exercice d'un pouvoir accru sur un territoire traditionnel et ses habitants, que ce territoire appartienne en propre à un peuple autochtone particulier ou qu'il soit partagé avec d'autres. Le deuxième objectif comporte un plus grand contrôle sur des questions qui touchent la nation autochtone en question, sa culture, son identité et son bien-être collectif.

Le premier objectif a un caractère essentiellement territorial, en ce sens qu'il vise un territoire précis et ses habitants. Le deuxième a un caractère essentiellement communautaire, en ce qu'il concerne un groupe autochtone précis et ses membres, où qu'ils vivent. Ces deux objectifs sont plus complémentaires que contradictoires. À des degrés divers, bon nombre des structures gouvernementales envisagées par les peuples autochtones comportent ces deux objectifs. Néanmoins, de telles structures tendent à s'articuler autour de modèles de compétence territoriale ou communautaire, selon celui des deux objectifs qui prime.

La compétence territoriale s'entend de l'autorité gouvernementale sur un territoire particulier et sur tous ses habitants, qu'ils soient autochtones ou non autochtones, membres d'une nation unique ou de plusieurs nations, habitants ou gens de passage. Ordinairement, cette forme de compétence a un caractère obligatoire. Cela signifie que le gouvernement a le pouvoir (même s'il peut choisir de ne pas l'exercer) d'adopter des lois qui s'appliquent à tous les habitants du territoire en question, même si ces derniers ne souscrivent pas à ces lois ou préféreraient ne pas être soumis à l'autorité du gouvernement. Par exemple, un gouvernement exerce sa compétence territoriale obligatoire lorsqu'il adopte une loi régissant l'utilisation des véhicules automobiles sur son territoire. Cette loi s'applique à tous les individus qui se trouvent sur le territoire en question, qu'ils soient citoyens, résidents ou de passage.

À l'inverse, lorsque nous parlons de compétence communautaire, nous entendons la compétence qui s'exerce exclusivement à l'égard des membres d'un groupe autochtone vivant dans une région où la population est mixte et où

il existe un gouvernement. Dans notre exposé, nous traitons la compétence communautaire comme si elle était généralement volontaire plutôt qu'obligatoire, volontaire dans le sens où les individus sont libres de s'identifier au groupe en question et de se soumettre à l'autorité de l'organisme qui le gouverne. Un parallèle peut être établi, à cet égard, avec le pouvoir que détient un conseil scolaire confessionnel, pouvoir qui découle de l'adhésion volontaire des parents qui le soutiennent.

De nombreux concepts de la fonction gouvernementale autochtone s'articulent autour de la compétence territoriale. Ils supposent l'existence de gouvernements exerçant une compétence obligatoire sur un territoire précis et sur tous ceux qui y vivent. Cependant, les différents arrangements envisagés varient énormément. Selon certaines propositions, seuls pourraient y résider les membres d'un groupe autochtone particulier; selon d'autres propositions, le territoire pourrait être habité par des Canadiens non autochtones. Dans certains cas, le droit de vote et de candidature aux charges publiques serait accordé à tous les habitants; dans d'autres, il serait restreint aux individus satisfaisant à des critères spéciaux de citoyenneté ou d'appartenance au groupe autochtone.

D'autres visions de la fonction gouvernementale autochtone comportent une forme de compétence communautaire, plutôt que territoriale. Elles reposent sur des institutions répondant aux besoins particuliers d'autochtones qui vivent dans des régions où il existe une population mixte ainsi qu'un gouvernement. Les propositions se rapportent habituellement à des régions urbaines et semi-urbaines et elles visent la création d'organismes de services spéciaux pour les autochtones, d'institutions culturelles, de conseils scolaires et ainsi de suite. La compétence de ces institutions serait volontaire plutôt qu'obligatoire et dépendrait donc du consentement des gens qu'elles serviraient.

Même si elles sont différentes, ces deux formes de compétence ne sont pas incompatibles. Comme nous le verrons, bon nombre de visions autochtones de la fonction gouvernementale empruntent certains éléments aux deux formes. Par exemple, certains préconisent un gouvernement qui exercerait une compétence obligatoire sur un territoire défini de même qu'une certaine compétence volontaire sur des citoyens vivant à l'extérieur de ce territoire. D'autres proposent des structures gouvernementales à paliers multiples englobant diverses unités semi-autonomes, dont certaines exerceraient une compétence territoriale et d'autres, une compétence communautaire.

Nous examinons ci-après en détail les façons dont les peuples autochtones ont exprimé leurs visions de la fonction gouvernementale. Nous passerons tout

d'abord en revue les propositions axées sur la compétence territoriale. Nous nous pencherons ensuite sur les propositions de compétence communautaire. Enfin, nous examinerons divers points de vue autochtones sur une question qui se pose à l'égard tant de la compétence territoriale que de la compétence communautaire: le ou les niveaux auxquels s'exerceraient le mieux les fonctions gouvernementales. En d'autres termes, l'autonomie gouvernementale devrait-elle être mise en œuvre au niveau de la collectivité locale, de la nation, du groupe signataire de traité, de la région, de la province ou du Canada tout entier?

La compétence territoriale

De nombreux peuples autochtones possèdent déjà une assise territoriale qu'ils administrent au moyen de diverses institutions, souvent établies sous le régime de lois fédérales ou provinciales. Dans la plupart des cas, ces terres entrent dans l'une des trois catégories suivantes: les terres de réserve, les terres visées par des règlements de revendications territoriales et les terres mises de côté par une province (par exemple, les établissements métis en Alberta). Ces territoires sont exclusifs en ce sens qu'ils sont occupés principalement par des autochtones à qui ils appartiennent ou au nom de qui ils sont détenus fiduciairement. Cependant, à quelques notables exceptions près, la compétence gouvernementale que les peuples autochtones exercent effectivement sur ces terres est très limitée. Qui plus est, ces terres sont souvent petites et pauvres en ressources, de sorte qu'elles ne peuvent pas répondre aux besoins des populations actuelles, encore moins des générations à venir.

Outre ces assises territoriales, de nombreux peuples autochtones possèdent également tout un éventail de droits et d'intérêts spéciaux à l'égard de territoires traditionnels plus vastes qu'ils partagent maintenant avec d'autres. Beaucoup de peuples autochtones dans cette situation veulent exercer une influence accrue sur la gestion de ces terres et ressources communes. Dans certains cas, ils cherchent à partager le pouvoir avec d'autres parties par le truchement d'institutions qui supposent une compétence mixte (cogestion). De tels arrangements présentent un intérêt particulier pour les autochtones qui sont minoritaires sur un territoire et qui éprouvent des difficultés à faire valoir de manière satisfaisante leurs intérêts au moyen des processus électoraux ordinaires. Cependant, là où les autochtones sont majoritaires, d'autres options présentent un plus grand attrait. Par exemple, ils pourraient chercher à exercer un plus grand contrôle sur leurs territoires traditionnels en créant des gouvernements populaires régionaux ou locaux. Du fait de leur seul nombre, ils

pourraient alors jouer un rôle de premier plan par suite de l'application des processus électoraux normaux.

Enfin, certains peuples autochtones n'ont ni assise territoriale ni institutions gouvernementales. Qui plus est, ils ne prennent guère part, sinon pas du tout, à l'exercice des pouvoirs sur leurs territoires traditionnels qu'ils partagent avec d'autres. C'est le cas de la plupart des Indiens non inscrits et des Métis, de certains Inuit, comme ceux du Labrador, ainsi que de certaines Premières nations, dont les Micmacs de Terre-Neuve et les Innus du Labrador.

Cherchant à resserrer ou à renouer les liens traditionnels avec leurs territoires, les peuples autochtones ont proposé diverses initiatives gouvernementales, qu'on peut diviser en trois catégories:

- des arrangements comportant l'exercice de larges pouvoirs autochtones sur un territoire exclusif, qu'il soit existant, élargi ou nouvellement créé;
- des arrangements comportant l'exercice d'une compétence et d'un contrôle communs sur les terres traditionnelles partagées et leurs ressources;
- des gouvernements populaires permettant aux autochtones de jouer un rôle important dans le processus décisionnel.

Nous examinons, dans les pages qui suivent, diverses initiatives autochtones ressortissant à chacune de ces trois catégories.

La compétence sur des territoires exclusifs

Il y a de nombreux gouvernements autochtones qui exercent actuellement leur compétence sur des territoires exclusifs, comme les terres de réserve indiennes et les établissements métis. Toutefois, dans la pratique, ces gouvernements n'exercent que les pouvoirs légaux qui leur ont été délégués par le gouvernement fédéral ou provincial. Ces pouvoirs sont souvent très limités et s'exercent sous l'autorité prépondérante du gouvernement qui les a délégués.

Les autochtones veulent mettre un terme à l'impuissance relative dans laquelle ils se trouvent. Ils font valoir leur droit inhérent d'administrer leurs propres territoires au sein du Canada et rejettent l'idée que leurs pouvoirs leur sont délégués par d'autres gouvernements. Ils maintiennent que ce droit, dans une vaste gamme de domaines, n'admet pas l'intervention d'autres gouvernements.

À notre avis, l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 reconnaît ce droit comme l'un des droits existants, ancestraux ou issus de traités (voir l'exposé sur l'autonomie gouvernementale autochtone plus loin dans le présent chapitre).

Les autochtones ont adopté diverses approches pour atteindre cet objectif. Alors que certains groupes mettent l'accent sur la nature exclusive de leur compétence, d'autres estiment que leur compétence est commune ou concurrente avec celle d'autres gouvernements, du moins dans certains secteurs. Certains groupes autochtones s'attendent à retrouver graduellement l'exercice de leurs pouvoirs inhérents en commençant par les secteurs hautement prioritaires, pour ensuite élargir par étape leur sphère d'attributions. D'autres s'attendent à se remettre assez rapidement à exercer leur compétence dans une gamme complète de sujets. Les exemples qui suivent sont un mélange de ces différentes approches.

La Federation of Saskatchewan Indian Nations soutient que les gouvernements des Premières nations possèdent des pouvoirs inhérents et issus de traités en ce qui concerne les fonctions législative, exécutive et judiciaire de gouvernement. Elle affirme que les Premières nations ont autorité sur leurs territoires et les citoyens dans toute une gamme de domaines, entre autres la citoyenneté, l'administration de la justice, l'éducation, le commerce, la propriété et les droits civils, les terres et les ressources, les jeux de hasard, la fiscalité, le développement social, la langue et la culture, le logement, les services à la famille et à l'enfance, ainsi que la chasse, la pêche et le piégeage. La Fédération reconnaît cependant que certains aspects de ces domaines peuvent relever de la compétence concurrente d'autres gouvernements, surtout en ce qui concerne les activités des citoyens des Premières nations en dehors de leurs territoires exclusifs. Il peut notamment y avoir concurrence dans les secteurs de la santé, du développement économique, de la chasse, de la pêche et du piégeage, de la justice, des ressources naturelles, ainsi que de la propriété et des droits civils⁶⁸.

La nation siksika de l'Alberta maintient que les gouvernements des Premières nations constituent une forme unique ou sui generis de gouvernement au Canada:

[TRADUCTION] Puisque l'objectif de l'initiative de la nation siksika est de promouvoir une véritable autonomie gouvernementale, ce qu'elle cherche à structurer, ce sont de pleins pouvoirs non délégués qui, idéalement, seraient inscrits dans la Constitution canadienne. Dans le contexte de la Constitution, le

type de gouvernement envisagé aurait des compétences et des pouvoirs analogues à ceux d'une province. Toutefois, la forme de ce gouvernement serait unique étant donné que les valeurs et les principes culturels, sociaux et politiques de la nation siksika le façonneraient et détermineraient son mode de fonctionnement. [...]

Le gouvernement que la nation siksika désire est un véritable État, similaire au gouvernement des États aux États-Unis, c'est-à-dire un gouvernement qui aurait un statut et une capacité juridiques équivalant à ceux de la province ou, dans certains cas, du gouvernement fédéral⁶⁹.

Néanmoins, la nation siksika semble accepter la notion d'une compétence partagée avec les gouvernements non autochtones. Par exemple, elle s'attend à ce que la coordination avec le gouvernement provincial se fasse aux termes d'un protocole d'entente. Cette entente définira les principes applicables aux négociations relatives à des questions prioritaires, dont la gestion des terres et des ressources, l'environnement, la circulation routière et le transport, les travaux publics, la santé et la justice, de même qu'à des questions secondaires comme l'éducation et les services sociaux. La nation siksika insiste sur le fait qu'elle bénéficie d'une compétence inhérente dans ces secteurs. L'objet des négociations consisterait à déterminer comment les pouvoirs provinciaux seraient coordonnés avec ceux du gouvernement siksika lorsqu'il y va de questions d'intérêts concurrents.

De même, une étude de cas effectuée à Kahnawake établit une distinction entre les secteurs qui relèveraient exclusivement de la compétence du gouvernement mohawk et ceux où la compétence serait partagée avec des gouvernements non mohawks⁷⁰. La préférence semble aller au contrôle exclusif en ce qui concerne les terres et les ressources, la citoyenneté, l'éducation, l'infrastructure, la justice, la fiscalité et l'environnement. Cependant, certains appuient le partage des pouvoirs dans ces secteurs, particulièrement sous la forme d'ententes par lesquelles d'autres gouvernements assumeraient certaines responsabilités d'administration et de prestation des services.

Les autochtones ont également formulé des réserves sur les ententes d'autonomie gouvernementale dans lesquelles le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux délèguent des pouvoirs et conservent certains droits de veto sur les constitutions, les lois et les politiques autochtones. Comme le Conseil général des établissements métis en Alberta le faisait observer dans une étude de cas:

L'autorité qui se considère comme le délégrant désire souvent obtenir la garantie que les pouvoirs délégués ne seront exercés que de certaines façons. En l'absence d'une telle garantie, elle ne coopérera pas au régime mis en place. Quoiqu'il soit universellement impopulaire parmi les membres des établissements, le droit de veto du ministre sur les politiques du Conseil général offre cette garantie. Jusqu'à maintenant, ce droit de veto n'a soulevé aucun problème dans la pratique, puisque [...] il n'a jamais été exercé. Cependant, son existence même est une source évidente d'irritation, que les établissements continueront de vouloir éliminer⁷¹.

De nombreuses collectivités des Premières nations ont indiqué à la Commission qu'elles ne disposent pas actuellement de suffisamment de terres pour tirer les ressources économiques dont elles ont besoin pour atteindre l'autosuffisance dans le cadre de l'autonomie gouvernementale:

[TRADUCTION] Il est idiot de prétendre que l'autonomie gouvernementale est possible sans les terres et les ressources pour soutenir la société et l'administrer. Soixante-dix-neuf milles carrés ne donneront pas les ressources voulues pour assurer le soutien des membres des collectivités. Nos gens auront besoin de plus de terres s'ils veulent faire progresser le tourisme, l'industrie forestière, les pêches, l'industrie minière et d'autres activités de développement économique que la Première nation souhaite entreprendre.

Frank McKay
Première nation windigo
Sioux Lookout (Ontario), 1er décembre 1992

Certaines collectivités des Premières nations ont affirmé qu'il faudrait régler les revendications territoriales en suspens avant de pouvoir s'occuper des questions de compétence de manière satisfaisante. Ces collectivités tiennent à avoir la garantie qu'elles ne disposeront pas, en théorie, de vastes pouvoirs gouvernementaux sans avoir suffisamment de ressources pour exercer ces pouvoirs efficacement. Comme l'a fait ressortir l'étude de cas de la Première nation de Shubenacadie-Indian Brook:

Toutes les données sur l'argent, la propriété foncière et le besoin de terres sont favorables à un règlement des revendications territoriales. Il est rassurant de constater que les répondants croient que la terre est plus importante que l'argent, que le partage des terres revêt plus d'importance que la propriété individuelle, que la terre est indispensable à l'autonomie et plus important encore, que la question de propriété doit être réglée avant que la bande

n'entame les discussions sur les pouvoirs et les compétences⁷².

L'importance d'une assise territoriale suffisante se fait encore plus sentir chez les peuples autochtones qui n'ont pas de terres. Par exemple, le Conseil des peuples autochtones du Nouveau-Brunswick, qui représente les autochtones hors réserve de la province, considère une assise territoriale exclusive comme une condition préalable à l'autosuffisance économique et à la guérison culturelle. Il propose que la province cède les terres vierges de la Couronne, dans des régions comme celle des montagnes Christmas dans le nord du Nouveau-Brunswick, à des gouvernements et des organismes représentant les autochtones hors réserve. Le Conseil revendique également le droit de participer à la prise des décisions au sujet de la gestion et de l'utilisation des terres provinciales et des ressources en général.

La nation métisse de l'Ouest considère elle aussi le territoire comme essentiel à l'autosuffisance économique et à la protection de même qu'à la valorisation de la culture métisse.

Par exemple, dans certaines parties du nord de la Colombie-Britannique, comme Kelly Lake, les Métis ont demandé à la province de négocier l'octroi d'une assise territoriale exclusive. Ils voudraient que soient conclus des arrangements analogues à ceux des établissements métis de l'Alberta, sauf qu'ils seraient propriétaires des ressources tréfoncières et profiteraient pleinement de leur mise en valeur et de leur exploitation.

[TRADUCTION] Une assise territoriale métisse est considérée comme essentielle à la survie à long terme et à l'amélioration du sort de la nation métisse. L'absence de terres et de ressources est la cause première de la pauvreté actuelle de notre peuple. Un plein contrôle sur nos terres et nos ressources va favoriser le développement économique et créer des emplois⁷³.

Ces questions feront l'objet d'un examen plus approfondi dans le chapitre 4, qui porte sur les terres et les ressources.

La compétence sur des territoires partagés

Les assises territoriales exclusives que possèdent les peuples autochtones ne représentent, dans la plupart des cas, qu'une petite fraction des étendues beaucoup plus vastes qui leur appartenaient à l'origine. Ils partagent maintenant ces terres traditionnelles avec d'autres groupes, autochtones ou non. Bien que les autochtones ne contestent habituellement pas la nécessité de

partager ces territoires, ils insistent sur le fait qu'ils ont des liens étroits avec leurs terres natales, liens qui supposent des responsabilités et des droits spéciaux.

C'est très important, ça, territoire. 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. [...] 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.

Oscar Kistabish
Val-d'Or (Québec) 30 novembre 1992

De nombreux intervenants autochtones entendus par la Commission ont revendiqué une plus grande participation au gouvernement des territoires traditionnels partagés et à la gestion des ressources qu'ils renferment. Ils voudraient atteindre ces objectifs de différentes façons. Certains soulignent la nécessité de mettre en œuvre ou de renouveler les traités existants en conformité avec leur esprit et leur objectif réels (voir chapitre 2). D'autres cherchent à obtenir le règlement de leurs revendications territoriales globales. Certains proposent des régimes qui reposeraient sur une compétence mixte et la cogestion. D'autres encore considèrent le gouvernement populaire régional comme un moyen efficace d'atteindre le but visé.

De nombreuses Premières nations signataires soutiennent que leurs traités avec la Couronne visaient essentiellement le partage plutôt que la cession de leurs terres traditionnelles et de leurs ressources:

[TRADUCTION] Les Bloods ont accepté par traité de partager leurs terres avec la Couronne britannique, sauf les terres qui devaient être réservées à leur usage exclusif. Le traité a créé un lien unique entre les Bloods et la Couronne et a modifié un seul aspect de nos droits, le droit à l'usage exclusif de la terre. Nous avons conservé le statut juridique et politique qui était le nôtre lorsque nous avons conclu les traités. Nos anciens ont dit qu'il était impensable que les Bloods aient pu se séparer de leurs terres, renoncer à l'obligation sacrée qu'ils ont d'en prendre soin.

Les Healy
Lethbridge (Alberta)
25 mai 1993

Dans cette optique, les traités ont non seulement réservé certaines terres à l'usage exclusif des peuples autochtones, mais ils leur ont aussi assuré un accès continu aux ressources que leur territoire renfermait. En acceptant de partager leurs terres, les Premières nations signataires de traités n'ont pas renoncé à leur compétence ni à leurs responsabilités de gérance de ces terres. C'est ce principe de base, axé sur la coexistence et la compétence mixte, dont les Premières nations signataires de traités souhaitent la mise en application.

C'est dans le même esprit que la nation nishnawbe-askie et les collectivités des Premières nations du nord de l'Ontario qui en sont membres cherchent à mettre en œuvre la relation scellée par traité pour ce qui est des territoires traditionnels partagés, visés par les traités 5 et 9⁷⁴. Dans l'accord-cadre sur les terres, les ressources et l'environnement, rédigé en août 1992, la nation nishnawbe-askie a proposé diverses institutions pour la gestion des terres et des ressources. Certaines d'entre elles seraient composées exclusivement de représentants autochtones alors que d'autres comporteraient un partage de compétence avec le Canada et l'Ontario. La nation nishnawbe-askie demande que la mise en valeur des territoires traditionnels soit soumise au consentement préalable des Premières nations et que soient établis des mécanismes adéquats de règlement des différends. Elle préconise également l'application des principes et des valeurs nishnawbe-askis en ce qui concerne la gérance et l'exploitation des terres traditionnelles et de leurs ressources.

D'autres Premières nations ont fait des propositions analogues. Par exemple, les Montagnais du Lac-Saint-Jean, au Québec, souhaitent mettre en œuvre un régime de gestion des terres et des ressources grâce à des partenariats avec la province et d'autres parties détenant des intérêts fonciers sur les territoires traditionnels montagnais. Entre-temps, ils ont créé une institution appelée les Services territoriaux, qui a pour mandat de protéger et de promouvoir les droits et les intérêts des Montagnais à l'intérieur de leurs territoires traditionnels. Cette institution régleme l'exercice des droits individuels des Montagnais et offre des programmes de sécurité, de communications et d'aide aux trappeurs. Elle cherche également à établir des relations de travail avec d'autres autorités gouvernementales et les exploitants de ressources, notamment au sein de comités régionaux de réglementation touchant la faune et l'environnement. C'est en ces termes que le chef Rémi Kurtness a brièvement décrit les Services territoriaux:

Ces services couvrent plusieurs champs d'activités relatifs à l'aménagement du territoire, la gestion des ressources naturelles et fauniques et les relations avec les autres intervenants du milieu régional. [...] Le Conseil des Montagnais a,

pour s'aider dans ses responsabilités [...] un code d'éthique global, des plans de gestion de la faune et des activités de prélèvement ainsi que des codes de pratique pour chacune des activités traditionnelles. [...] Une partie du personnel du service, les agents territoriaux, est chargée de l'application de ces moyens de gestion et d'encadrement [...] Tous nos membres, tout le peuple montagnais, doivent suivre ces règles-là. S'ils ne suivent pas ces règles-là, ils sont traduits devant le tribunal et nous on ne les défend pas s'ils ne suivent pas les règles. Par contre, s'ils sont arrêtés et ils ont respecté nos plans de gestion, on va les défendre devant les tribunaux.

Le chef Rémi Kurtness
Conseil des Montagnais du Lac-Saint-Jean
Montréal (Québec), 26 mai 1993

Le United Chiefs and Councils of Manitoulin a également établi des plans pour la gestion du poisson et de la faune à l'intérieur des territoires traditionnels et pour la réglementation des activités des autochtones qu'il représente. Ils comprennent notamment un projet de règlement qui définit les principes devant guider l'exploitation et la gestion des ressources, y compris des mesures de sécurité et de conservation, le respect du poisson et de la faune, ainsi que la distribution et le partage entre les membres de la collectivité. Le règlement définit les saisons de prélèvement et les méthodes de chasse, de piégeage et de pêche qui sont autorisées.

[TRADUCTION] Il y a une chose que nous tenons à préciser: nous ne préconisons pas la prise de contrôle de toute la gestion du poisson et de la faune, ni l'exploitation exclusive sur notre territoire. Cependant, nous faisons valoir le droit et la responsabilité de réglementer notre exploitation et notre gestion de ces ressources sur les terres où nous sommes traditionnellement livrés à la chasse, à la pêche et à la cueillette pour subvenir à nos besoins. Nous sommes prêts également à contester l'action d'autres gouvernements s'il nous apparaît qu'ils ne gèrent pas leur part de ces ressources de manière responsable. Nous avons toujours été disposés à partager les abondantes ressources que notre territoire renferme, mais, en ce moment, nous n'en recevons pas une part équitable et nous ne sommes pas convaincus que les ressources elles-mêmes sont bien gérées. [...] Un jour viendra où il y aura des secteurs où nous exercerons des responsabilités exclusives en matière d'utilisation et de gestion et d'autres où ces responsabilités seront partagées avec la Couronne⁷⁵.

Des peuples autochtones qui ne disposent pas d'une assise territoriale

exclusive ont eux aussi proposé un partage des compétences à l'égard des terres traditionnelles et de leurs ressources. Mentionnons la proposition d'un commonwealth micmac, qui comporte un plan pour la cogestion des pêches⁷⁶. Cette proposition est inspirée de l'accord néo-zélandais en vertu duquel les Maoris ont droit à un pourcentage négocié des revenus de la pêche commerciale, qu'ils gèrent selon leurs propres lois. Il est proposé que le commonwealth conclue des ententes analogues avec les provinces atlantiques concernées. Ces ententes fixeraient la part des ressources qui reviendrait à la Première nation, ressources que le commonwealth micmac générerait avec ses propres mécanismes d'exécution ou aux termes de contrats.

Les propositions que nous venons de décrire partent du principe que la compétence autochtone sur les territoires traditionnels est inhérente et ne dépend pas de la reconnaissance des gouvernements du Canada et des provinces. Dans cette optique, les accords concernant les terres et les ressources partagées devraient se fonder sur le principe de la compétence mixte. Le modèle de la compétence mixte diffère de certaines approches axées sur la cogestion actuellement proposées par des gouvernements provinciaux. Celles-ci autoriseraient les peuples autochtones à participer à la gestion des ressources, mais dans le cadre de régimes législatifs et politiques élaborés sans leur participation. Aux yeux de bien des autochtones, de tels arrangements sont insatisfaisants parce qu'ils ne reconnaissent pas le pouvoir autonome des gouvernements autochtones sur les terres traditionnelles et leurs ressources. Par contraste, le type de régime privilégié par de nombreux peuples autochtones amènerait les gouvernements autochtones et non autochtones à exercer leur compétence dans un esprit de collaboration et sur un pied d'égalité.

Les gouvernements populaires

Divers arrangements ont été proposés par des autochtones vivant dans des régions où l'idée d'un gouvernement populaire est attrayante. Les Inuit, notamment, sont depuis longtemps préoccupés par les répercussions sociales, économiques et politiques de leur confinement à des territoires exclusifs⁷⁷. Parce que les Inuit sont majoritaires sur leurs territoires traditionnels, ils sont en mesure d'exercer un réel contrôle sur les administrations locales et régionales élues par la majorité. Dans ces circonstances, les institutions du gouvernement populaire permettraient aux Inuit de maintenir et de resserrer leurs liens avec leurs terres traditionnelles tout en se soustrayant aux risques qu'ils associent à l'obligation de demeurer sur un territoire qui leur est réservé exclusivement.

Des plans en vue de la constitution d'un gouvernement populaire pour le nouveau territoire du Nunavut sont actuellement en préparation⁷⁸. Selon des propositions récentes (mais non définitives), le territoire sera gouverné par une assemblée législative élue au vote populaire, les premières élections devant avoir lieu en 1999. La création de circonscriptions à deux députés, où une femme et un homme seraient élus, est à l'étude. Le gouvernement du Nunavut sera dirigé par un premier ministre et un cabinet, les membres du cabinet étant responsables de ministères particuliers. L'inuktitut sera la langue de travail du gouvernement, parallèlement à l'anglais et au français. Le gouvernement sera le plus décentralisé possible, sans qu'il faille pour autant sacrifier l'efficacité. À cette fin, les ministères essentiels pourraient être situés dans la capitale tandis que certains ou la totalité des ministères responsables des programmes seraient installés dans d'autres collectivités. L'autorité des gouvernements communautaires locaux pourrait aussi s'en trouver accrue. Le secteur public embauchera des Inuit dans une proportion correspondant à leur pourcentage de la population globale et, au départ, au moins 50% des fonctionnaires seront Inuit.

Les Inuit de la région du Nunavik dans le nord du Québec ont proposé la constitution d'un gouvernement populaire régional doté d'une assemblée législative qui légiférerait dans tout un éventail de domaines relevant actuellement des gouvernements provincial et fédéral, notamment les terres, l'éducation, l'environnement, les ressources renouvelables et non renouvelables, la santé et les services sociaux, l'emploi et la formation, les travaux publics, la justice, la langue, les régions au large des côtes et les relations extérieures⁷⁹. Le gouvernement du Nunavik sera populaire, par définition, et donc représentatif de tous les habitants de la région, mais ses promoteurs s'attendent à ce qu'il reflète les liens distincts des Inuit avec leurs terres traditionnelles. Selon les propositions actuelles, ces liens seront un jour protégés par une charte du Nunavik qui reconnaîtra, par exemple, la priorité des Inuit au chapitre de l'exploitation des ressources fauniques, sous réserve uniquement des exigences de conservation.

De même, les Inuvialuit de l'Ouest arctique s'attendent à ce que le gouvernement fédéral ou l'administration territoriale délègue graduellement leurs pouvoirs à un gouvernement populaire régional qui portera le nom de gouvernement du district (ou de la région) de l'Ouest arctique. La compétence de ce gouvernement s'étendra à des questions comme la culture, le développement économique, l'éducation, l'aménagement du territoire et le zonage, les services municipaux, les parcs locaux, le logement, la sécurité publique, le tourisme, la gestion de la faune et la fiscalité. Il est proposé que les

lois fédérales et territoriales continuent de s'appliquer jusqu'à ce que des lois édictées par le gouvernement du district les remplacent⁸⁰. Les Inuvialuit insistent sur la nécessité d'une véritable délégation des pouvoirs et des compétences, par opposition à une simple délégation des responsabilités administratives.

Au fil des ans, la Labrador Inuit Association a songé à différents modèles de gouvernement populaire⁸¹. En 1987, les options à l'étude incluaient un gouvernement régional reposant sur des unités municipales, un gouvernement régional reposant sur des unités établies par le fédéral, un ensemble d'institutions spécialisées et un gouvernement territorial pour le nord du Labrador⁸². En 1993, la Labrador Inuit Association a présenté un projet d'accord sur les revendications territoriales globales qui comportait la création d'une forme de gouvernement populaire. Toutefois, la valeur respective des régimes de gouvernement populaire et de gouvernement fondé sur la nation continue d'être débattue.

Des collectivités métisses du nord de quelques provinces ont, elles aussi, manifesté un certain intérêt pour des gouvernements régionaux dont les corps électoraux seraient dominés par les Métis. Comme l'a fait ressortir une étude sur l'autonomie gouvernementale des Métis en Saskatchewan, ces gouvernements pourraient exercer leur compétence, entre autres, sur la gestion des terres et des ressources, la lutte contre les incendies, les routes, la santé, l'éducation, la justice et le développement économique⁸³.

Dans d'autres cas, des collectivités composées d'autochtones et de non-autochtones veulent que les décisions touchant la mise en valeur et l'exploitation des ressources locales soient prises à l'échelle locale. Elles souhaitent également participer aux avantages provenant de telles activités. C'est notamment le cas au Labrador et dans d'autres régions de la côte est, ainsi que dans certains secteurs du nord des provinces des Prairies. Certaines de ces collectivités ont des attentes semblables à celles décrites ci-dessus en matière de compétence sur les territoires partagés. D'autres, comme les Métis de la côte sud du Labrador, aspirent tout simplement à participer aux décisions touchant des questions comme la conservation des stocks de poisson ou l'exploitation des ressources renouvelables.

À l'heure actuelle, les habitants de ces régions n'ont souvent guère d'influence sur la mise en valeur de leurs terres et de leurs ressources et en profitent peu directement. La délimitation des ressources communautaires et la participation locale à la prise des décisions comme l'approbation de la location et de la vente

des terres de la Couronne ont été proposées dans certaines régions. D'aucuns ont demandé aussi qu'une partie des recettes de l'utilisation ou de la vente des terres et des ressources de la Couronne soit versée aux trésoreries locales. Ces questions sont examinées plus en détail dans le chapitre qui suit.

La compétence communautaire

Même si la compétence territoriale représente une option intéressante pour beaucoup d'autochtones, pour d'autres, elle est moins attrayante ou réalisable. Beaucoup d'autochtones ne vivent pas à l'intérieur de leurs territoires exclusifs. Qui plus est, dans les zones de population mixte, il arrive fréquemment que leurs voisins non autochtones les dépassent considérablement en nombre. Les autochtones confrontés à une telle situation sont souvent très conscients de la nécessité de préserver et de renforcer leur culture et leur identité. Or, la compétence communautaire pourrait être un moyen de répondre à cette nécessité (pour un exposé plus détaillé des questions liées à la fonction gouvernementale touchant les autochtones citadins, voir le chapitre 7 du volume 4).

La compétence communautaire peut revêtir de nombreuses formes et parfois être assortie d'arrangements territoriaux. Les témoignages, les mémoires et les études présentés à la Commission font ressortir trois grandes approches dans ce domaine:

- les initiatives qui comportent la constitution de gouvernements territoriaux exerçant leur compétence sur des citoyens vivant à l'extérieur de l'assise territoriale (l'approche extraterritoriale);
- les initiatives (métisses pour la plupart) qui comportent la constitution de gouvernements à paliers multiples exerçant une compétence communautaire et territoriale (l'approche multipalier);
- les initiatives qui comportent la constitution de gouvernements composés de représentants de diverses nations autochtones ayant en commun des intérêts à caractère urbain (l'approche axée sur la communauté d'intérêts).

Nous examinerons diverses propositions et initiatives qui illustrent ces approches. La plupart se rapportent à des régions urbaines, mais quelques-unes pourraient également s'appliquer en milieu rural ou être adaptées en conséquence.

L'approche extraterritoriale

Beaucoup des membres de Premières nations vivant en milieu urbain conservent un fort sentiment d'appartenance à leurs nations et collectivités d'origine et aimeraient resserrer leurs liens avec ces groupes. Comme un représentant des Saskatoon Urban Treaty Indians l'a indiqué:

[TRADUCTION] Il faut qu'il existe un processus qui respecte les aspirations des Indiens inscrits vivant en ville à exercer pleinement et librement leur droit inhérent à la représentation sans égard à leur lieu de résidence. Les groupes urbains comme le nôtre ont besoin d'une marge de manœuvre pour exposer leurs préoccupations à tous les ordres de gouvernement. Par conséquent, nous voulons entamer le dialogue avec les gouvernements des Premières nations pour forger des liens qui profitent aussi aux Indiens inscrits qui vivent en milieu urbain.

Margaret King
Saskatoon (Saskatchewan)
28 octobre 1992

Selon de nombreux intervenants, les lois et les pratiques gouvernementales actuelles ont pour effet de séparer les autochtones citadins de leurs nations d'origine et de leur faire perdre leur sentiment d'identité. Comme ils l'ont fait valoir lors de notre table ronde sur les populations urbaines, sous le régime actuel, les droits des gens sont liés à leur assise territoriale:

Les gens qui quittent le territoire d'une réserve se retrouvent subitement dans les limbes. [...] Ce n'est pas une question de partage des compétences, c'est une question d'absence de compétences. Une participante a dit que son identité changeait si elle allait vivre ailleurs, que ça n'a pas de rapport avec elle, que ça dépend de l'endroit où elle vit⁸⁴.

Pour certains, la solution consisterait pour les gouvernements des Premières nations à étendre leur compétence au-delà de leurs territoires de manière à servir leurs citoyens qui vivent en milieu urbain ou hors réserve. Le gouvernement des Premières nations pourrait créer des organismes de service et d'autres institutions à l'intention de ces citoyens et établir des structures en vue d'assurer leur représentation et leur participation. Cette solution suppose une forme de compétence extraterritoriale. Dave White en a donné un exemple:

[TRADUCTION] Je ne dis pas qu'il faut diminuer les pouvoirs ou la compétence [des Premières nations dans les réserves], mais bien qu'il faut les étendre au-delà des réserves pour que les autochtones — de Sudbury et d'autres centres urbains — puissent éprouver ce sentiment d'appartenance à la communauté, de capacité d'agir et de responsabilité qui n'est possible à l'heure actuelle, à cause de la Loi sur les Indiens, que dans les réserves.

Dave White
Sudbury (Ontario)
1er juin 1993

Les tenants de cette approche soutiennent que les initiatives extraterritoriales peuvent aider à combler l'écart qui existe actuellement entre les autochtones vivant dans un territoire exclusif et ceux qui vivent à l'extérieur de celui-ci. Selon eux, de telles initiatives peuvent également contribuer à maintenir et à revitaliser la culture et l'identité des autochtones en milieu urbain. Comme certains participants à la table ronde de la Commission sur les populations urbaines l'ont dit:

Leur identité culturelle en tant que premières nations est liée à leurs collectivités, comme l'identité des Métis est liée à leurs établissements. Leur solution, c'était que chaque groupe étende à la population autochtone urbaine sa compétence sur ces territoires⁸⁵.

La Loi relative à l'autonomie gouvernementale des premières nations du Yukon est un exemple de cette approche⁸⁶. Cette loi confère aux Premières nations du Yukon le pouvoir de promulguer des lois et d'offrir des services à leurs citoyens à l'échelle du territoire du Yukon, en plus d'exercer leur compétence dans leur zone d'établissement exclusive. Ces pouvoirs extraterritoriaux sont optionnels et permettent à une Première nation d'offrir des programmes et des services dans un certain nombre de secteurs de la plus haute importance: questions spirituelles et culturelles, langues autochtones, soins de santé, services sociaux et de bien-être, programmes de formation, éducation et règlement à l'amiable des différends. Les gouvernements des Premières nations exercent également des pouvoirs extraterritoriaux en matière de tutelle et de garde des enfants, de legs, de testaments et de successions, de détermination de l'aptitude mentale, de célébration du mariage et de délivrance des permis.

Un autre exemple de l'approche extraterritoriale est celui de la nation siksika en

Alberta, dont les plans d'autonomie gouvernementale à long terme tiennent compte des besoins de ses citoyens vivant en milieu urbain. Dans le cadre des négociations sur l'autonomie gouvernementale actuellement en cours, la nation siksika a proposé que son gouvernement basé dans la réserve ait compétence à l'égard de tous les citoyens siksikas, à l'intérieur et à l'extérieur de la réserve, et qu'il assume la pleine responsabilité de la prestation des programmes et des services à leur intention. La nation siksika a fait un pas dans cette voie en signant un protocole d'entente avec la Siksika Urban Association de Calgary, où vivent de nombreux Siksikas. Cette entente précise que tous les Siksikas font partie de la même nation, peu importe où ils vivent, et qu'ils ont le droit, à ce titre, d'être représentés par le chef et le conseil de la nation siksika⁸⁷.

Des initiatives extraterritoriales ont été lancées en milieu urbain non seulement par les communautés locales de Premières nations, mais aussi par des organismes tribaux, régionaux et provinciaux. Par exemple, le Conseil de Touchwood File Hills Qu'Appelle, composé de 16 communautés de Premières nations près de la ville de Regina, offre de nombreux programmes et services à ses membres en milieu urbain⁸⁸. Certaines organisations provinciales des Premières nations ont également commencé à répondre aux besoins et aux préoccupations des citoyens, quoique ces initiatives en soient encore souvent à une étape préliminaire⁸⁹.

L'approche multipalier: initiatives métisses

La nécessité d'institutions gouvernementales propres aux Métis est un thème qui est revenu constamment dans les mémoires présentés à la Commission. Le Ralliement national des Métis, la Metis Society of Saskatchewan et la Manitoba Metis Federation demandaient tous, par exemple, dans leurs mémoires et leurs études que des mesures soient prises à l'intention précisément des populations métisses des zones urbaines⁹⁰. Comme l'a dit Marc LeClair:

[TRADUCTION] La nation métisse croit fermement que des institutions gouvernementales métisses devraient être créées uniquement pour les Métis et elle rejette catégoriquement toute approche de l'autonomie gouvernementale en milieu urbain qui regrouperait les Métis au sein d'institutions qui desservent à la fois les Indiens et les Métis⁹¹.

Ernie Blais, président de la Manitoba Metis Federation, a fait écho à ce sentiment:

[TRADUCTION] Les programmes et les services à l'intention des Métis des zones urbaines doivent être conçus, élaborés et administrés par des institutions gouvernementales métisses pour les Métis. Ce concept des institutions métisses autonomes a été élaboré à l'échelle provinciale dans le cadre des négociations tripartites et, à l'échelle nationale, au moyen de l'Accord relatif à la nation métisse. Dans tous les cas, nous voudrions que ces institutions existent en milieu rural et urbain et qu'elles soient là pour répondre aux besoins des Métis.

Ernie Blais
Winnipeg (Manitoba)
2 juin 1993

Les Métis envisagent un système multipalier comportant des organismes de décision aux paliers local, régional, provincial et national. Les régions urbaines seraient représentées au sein des gouvernements métis par des sections locales métisses, qui exerceraient les pouvoirs que leur délégueraient les gouvernements provinciaux métis. Ces sections locales seraient structurées en fonction des besoins et des priorités de leurs électeurs. Elles exerceraient leur compétence sur le territoire et à l'extérieur de celui-ci et seraient responsables de questions comme l'éducation, la formation et l'emploi, le logement, les services sociaux, la justice, la santé et le développement économique. Dans certains cas, elles assureraient la prestation de programmes et de services élaborés au niveau provincial ou régional; dans d'autres, elles créeraient leurs propres programmes

et en assureraient la prestation. Dans les centres urbains où vivent de nombreux Métis, plusieurs associations locales pourraient être créées dans une même zone pour assurer une représentation équilibrée à l'échelle provinciale. Les présidents des sections locales seraient membres des assemblées législatives métisses provinciales qui, à leur tour, orienteraient les organisations nationales.

La Metis Society of Saskatchewan a proposé la création d'une assemblée législative métisse qui serait composée des présidents des sections locales, du conseil provincial des Métis et de représentantes des Metis Women of Saskatchewan. L'assemblée législative se réunirait plusieurs fois par an pour remplir son mandat de gouvernement de la nation métisse de la Saskatchewan. Elle promulguerait des lois et des règlements régissant les affaires internes de la nation métisse dans cette province. Les membres du conseil provincial des

Métis formeraient le cabinet du gouvernement provincial métis et seraient responsables de divers ministères ou portefeuilles, dont ceux de l'éducation, de la santé, du logement et du développement économique⁹².

Aux fins du gouvernement métis, la citoyenneté serait volontaire et la participation individuelle serait fondée sur le principe démocratique d'un vote par personne. Ainsi, les sections locales métisses pourraient être appelées à devenir pour les Métis des instruments efficaces d'autonomie gouvernementale⁹³.

L'approche axée sur la communauté d'intérêts

Les approches extraterritoriale et multipalier de la fonction gouvernementale s'appliqueraient dans les cas où des autochtones vivant en milieu urbain auraient continué d'entretenir des liens étroits avec leurs nations et leurs collectivités d'origine. Toutefois, ces approches ne répondent pas aux besoins que pourraient avoir tous les citoyens.

Certains autochtones établis en ville, en particulier des femmes, ont indiqué à la Commission que leurs communautés natales leur étaient devenues étrangères. D'autres ont soutenu que les grandes organisations autochtones ne tenaient pas vraiment compte des intérêts et des besoins des citoyens. Selon des participants à la Table ronde de la Commission sur les populations urbaines:

[D]es 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 préoccupations⁹⁴.

D'autres autochtones vivant en milieu urbain s'identifient davantage à l'endroit où ils vivent qu'à leur communauté d'origine. Cela est ressorti plus particulièrement des exposés présentés par de jeunes autochtones vivant dans des villes. D'autres intervenants ont laissé entendre que des cultures autochtones distinctes étaient souvent nées en milieu urbain. Comme Ruth Williams l'a indiqué:

[TRADUCTION] Chaque communauté urbaine a sa propre culture. Il n'y en a pas deux qui sont pareilles. Par conséquent, il faut que chacune puisse avoir voix au chapitre pour que les plans communautaires de développement social et économique reflètent

les besoins de la communauté.

Ruth Williams
Directrice exécutive, Interior Indian Friendship Society
Kamloops (Colombie-Britannique)
15 juin 1993

Dans d'autres cas encore, il se peut qu'il soit impossible pour des autochtones en milieu urbain de recevoir des services de leur communauté d'origine, même s'ils ont conservé des liens avec elle.

[TRADUCTION] La majorité des bandes, des conseils tribaux et des nations signataires de traités n'ont pas les moyens ou l'infrastructure qu'il faut pour répondre aux besoins et aux préoccupations des autochtones hors réserve. [...] Depuis toujours, les autochtones vivant à l'extérieur des réserves ont dû s'organiser tout seuls et, avec les années, ils en sont venus à former des groupes d'entraide.

Dan Smith
United Native Nations
Vancouver (Colombie-Britannique)
2 juin 1993

Pour toutes ces raisons, de nombreux autochtones vivant en milieu urbain considèrent que ce sont les institutions communautaires créées à l'échelle locale qui répondent le mieux à leurs besoins. L'Assembly of Aboriginal Peoples of Saskatchewan a indiqué que ses membres considéraient les institutions autonomes urbaines comme le meilleur moyen pour les citoyens d'obtenir l'autonomie et étaient réticents:

[TRADUCTION] à conclure des ententes d'autonomie politique en milieu urbain avec d'autres Indiens hors réserve qui avaient conservé des liens avec leurs réserves natales. Ils ne voulaient pas que leurs espoirs, leurs buts et leurs aspirations passent au second plan du fait d'alliances avec d'autres autochtones dirigés par des chefs et des conseils⁹⁵.

Dans son mémoire, le Conseil national des autochtones du Canada (CNAC), qui s'appelle maintenant le Congrès des peuples autochtones, a fait état des résultats d'un sondage mené auprès de plus de 1300 autochtones vivant dans six grandes agglomérations. Ce sondage a fait ressortir que la presque totalité

des répondants autochtones (92%) sont tout à fait favorables (66%) ou favorables (26%) à des efforts mis en œuvre pour que les autochtones vivant en milieu urbain gèrent leurs propres affaires⁹⁶.

Le CNAC propose quatre modèles d'autonomie gouvernementale de base dans son mémoire: les réserves urbaines; les communautés autochtones de quartier; les gouvernements panautochtones; les institutions autochtones spécialisées⁹⁷. Le premier modèle suppose la création d'une réserve urbaine en vertu de la Loi sur les Indiens ou d'une autre loi fédérale. La réserve pourrait être soit une entité autonome, soit un satellite d'une réserve ou d'un établissement existant. Selon le CNAC, ce modèle laisse à désirer dans l'ensemble, surtout s'il découle de la Loi sur les Indiens dont les visées passées de fragmentation et d'exclusion ont laissé de mauvais souvenirs. Le CNAC souligne également que la création d'une entité satellite pourrait malencontreusement amener la communauté urbaine à devenir en réalité une colonie de la réserve ou vice versa.

Le deuxième modèle d'autonomie gouvernementale en milieu urbain pourrait s'appliquer dans les situations où les autochtones constituent la majorité des résidents d'un quartier urbain relativement homogène. Il comporte la constitution d'un gouvernement communautaire autochtone doté de ses propres institutions aux chapitres de l'éducation, de la santé, du logement, de la police et d'autres services du même genre. Contrairement au premier modèle, celui du gouvernement communautaire ne trouverait pas son fondement dans la Loi sur les Indiens. En outre, il n'y aurait pas création d'une réserve relevant de la compétence fédérale. Selon le CNAC, ce modèle comporte certainement des avantages; cependant, vu les données démographiques actuelles, il y a peu de cas dans lesquels cette solution pourrait être mise en œuvre.

Le troisième modèle ressemble au deuxième, mais il comprend un organisme gouvernemental qui regrouperait tous les autochtones d'une région urbaine, par opposition à une simple association de quartier. Cependant, ce modèle ne découlerait pas de la Loi sur les Indiens et ne comporterait aucune assise territoriale importante. Le CNAC est d'avis que cette option est réalisable et souhaitable dans de nombreux contextes.

Le quatrième modèle comporte la création d'institutions à vocation unique dans des secteurs comme l'éducation, le logement et la santé. Les institutions seraient administrées par les autochtones d'une manière analogue aux écoles confessionnelles. Même si certaines initiatives de ce genre voient actuellement le jour, le CNAC pense qu'elles pourraient se heurter à d'importants problèmes

d'attribution des compétences et de financement.

Dans l'ensemble, le CNAC accorde sa préférence aux gouvernements communautaires autochtones, à l'échelle d'un quartier ou d'une ville. Lorsque ces gouvernements auront été constitués, ils seront en mesure de créer des institutions sectorielles. Le CNAC croit également que les gouvernements communautaires autochtones pourraient trouver utile de se regrouper au sein de vastes structures englobant toute une région, voire le pays entier. De telles structures pourraient jouer divers rôles, allant de la communication d'information à l'exercice d'une fonction gouvernementale panautochtone.

Paliers de fonction gouvernementale

Quels sont les paliers où les fonctions gouvernementales s'exerceraient le mieux? Cette question se pose relativement aux nombreuses visions de la fonction gouvernementale qui nous ont été exposées. Par exemple, dans le cas des approches territoriales, l'unité gouvernementale principale devrait-elle être la communauté locale, ou devrait-il s'agir de la nation ou du groupe signataire de traité?

Les Premières nations, les Métis et les Inuit ont adopté des points de vue différents à cet égard, points de vue qui témoignent de leur passé, de leurs traditions et de leur situation actuelle. Pour des raisons pratiques, nous allons parler de chacun de ces groupes séparément. Toutefois, bon nombre des approches pourraient éventuellement s'appliquer à l'extérieur des groupes auxquels elles sont actuellement associées.

Approches prônées par les Premières nations

Les Premières nations ont des vues différentes quant au palier qui conviendrait le mieux pour les institutions gouvernementales. Ces différences trouvent leur expression dans les façons dont l'expression «Première nation» elle-même est utilisée. Parfois, elle est utilisée au sens large pour désigner un groupe d'Indiens dont les membres partagent un sentiment d'identité nationale fondé sur une communauté de traditions, d'expériences et de vues dans laquelle entrent des éléments tels que l'histoire, la langue, la culture, la spiritualité, l'ascendance et le sol natal. Ainsi définie, une Première nation pourrait souvent être composée d'un certain nombre de collectivités locales ayant des assises territoriales distinctes. Cependant, dans d'autres cas, le terme «Première nation» est utilisé dans un sens plus étroit pour désigner une seule communauté locale d'Indiens vivant sur son propre territoire, souvent une

réserve régie par la Loi sur les Indiens.

Même si de nombreux intervenants ont utilisé le terme «Première nation» dans son sens le plus étroit, d'autres ont préféré lui donner un sens plus large qui leur paraissait être davantage inclusif et conforme aux traditions autochtones. À cet égard, l'Ontario Native Women's Association a exprimé le point de vue suivant:

[TRADUCTION] Il est recommandé que la définition donnée par nos anciens soit retenue. Lorsqu'ils parlent des Premières nations en Ontario, ils désignent les nations algonquine, cayuga, crie, delaware, iroquoise, métisse, ojbwa, onondaga, onéida, sénéca et tuscarora et leurs membres. Ils ne parlent pas des réserves ou des organisations de peuples signataires de traités, ni d'aucune autre organisation. De fait, leur définition n'a rien à voir avec la Loi sur les Indiens et elle est inclusive plutôt qu'exclusive⁹⁸.

Souvent, lorsqu'ils nous ont parlé de leur histoire et de leur identité nationales, les autochtones lui ont donné un sens aussi vaste. Par exemple, le chef Gerald Antoine a décrit les Dénés en ces termes lors de son témoignage devant la Commission:

[TRADUCTION] Les Dénés constituent une nation parce qu'ils ont un patrimoine commun et une assise territoriale distincte [...] de même qu'une culture distincte, notamment leurs lois, leurs croyances et leurs langues. [...] Les Dénés utilisent leurs terres selon la tradition et des techniques qui s'expliquent par les croyances, les coutumes et les lois des Dénés.

Le chef Gerald Antoine
Fort Simpson (Territoires du Nord-Ouest)
26 mai 1992

La Commission utilise le terme «Première nation» dans son sens le plus vaste. À l'inverse, nous employons les termes «collectivité des Premières nations» ou tout simplement «collectivité locale» lorsque nous voulons faire allusion plus précisément à une collectivité qui fait partie d'une Première nation.

La question est de savoir si l'unité première de l'autodétermination et de l'autonomie gouvernementale est la collectivité locale des Premières nations, la Première nation en tant qu'entité ou un autre groupe plus vaste. De nombreux

intervenants ont maintenu que la collectivité locale était l'unité de base. Les chefs de l'Ontario se sont exprimés ainsi:

[TRADUCTION] Comme élément essentiel de notre relation, nous croyons à la primauté de la communauté individuelle qui incarne tout ce qu'une nation représente, c'est-à-dire l'exercice de son droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et de sa compétence dans le cadre de l'identité nationale originelle. Pour nous, c'est le principe de la primauté de la communauté individuelle des Premières nations⁹⁹.

Néanmoins, quoique de nombreux intervenants aient maintenu que l'autorité première émane en principe de la collectivité locale, ils ont aussi reconnu que les pouvoirs et les responsabilités devraient souvent, dans la pratique, être exercés à des paliers plus élevés, par des organismes gouvernementaux représentant toute la nation, le groupe signataire de traité, la région, ou la province. Il en résulterait des gouvernements multipaliers de Premières nations qui tiendraient leur autorité du peuple. Cette approche ressort des extraits suivants des audiences:

[TRADUCTION] La formule des United Indian Councils reconnaît la pleine autonomie des Premières nations, et nous avons neuf Premières nations qui sont visées par cette formule. Chacune d'elles sera respectée et considérée comme indépendante dans les affaires courantes. Nous avons aussi un gouvernement régional pour accroître notre pouvoir, réaliser des économies d'échelle, et faciliter le partage et le soutien réciproque.

Le vice-chef Cynthia Wesley Esquimaux
United Indian Councils
Orillia (Ontario), 14 mai 1993

Ce à quoi on en est arrivé, c'est que les pouvoirs devraient demeurer à chacun des conseils de bande et tout ce qui est en commun, parlons entre autres de santé, d'éducation, de services sociaux, d'environnement, et c³/₄tera, ce serait un gouvernement qu'on appellerait un gouvernement montagnais. Mais ce gouvernement montagnais ou ce gouvernement regroupé des neuf communautés montagnaises, c'est un gouvernement qui aurait ses responsabilités à partir des conseils de bande. [...] Donc, on veut que le pouvoir reste le plus près possible du peuple [...] C'est ce qu'on appelle l'autonomie gouvernementale.

Le chef Rémi Kurtness
Conseil des Montagnais du Lac-Saint-Jean
Montréal (Québec), 26 mai 1993

Pour certaines Premières nations, ce partage des pouvoirs entre des gouvernements locaux et nationaux ou régionaux prend une forme fédérale ou quasi fédérale. Par exemple, le Conseil de la nation attikamek au Québec est une organisation régionale qui comprend trois collectivités locales distinctes, ayant chacune son conseil de bande. Le mandat du Conseil est de poursuivre les objectifs politiques, sociaux et économiques que les trois collectivités locales ont en commun, de prendre des mesures pour le partage des services et de mettre en œuvre des projets mixtes. Le Conseil offre des services à ses collectivités locales dans des secteurs tels que l'administration publique, l'éducation, les services sociaux, les services communautaires, le développement économique et les forêts. La nation attikamek s'attend à ce que ses structures gouvernementales continuent de se développer suivant un modèle fédéral. Comme Simon Awashish, président du Conseil de la nation attikamek, l'a expliqué à la Commission:

La structure du gouvernement attikamek sera nationale et locale, c'est-à-dire qu'à certains égards, son autorité s'exercera au niveau de la nation et, à d'autres égards, l'autorité émanera de chacune des trois communautés.

Simon Awashish
Président du Conseil de la nation attikamek
Manouane (Québec), 3 décembre 1992

Certaines Premières nations considèrent leurs organisations tribales ou nationales comme un palier supérieur de gouvernement qui aurait le pouvoir prépondérant de traiter avec d'autres nations. D'autres envisagent des gouvernements de Premières nations non seulement au niveau de la collectivité, de la nation, du traité ou de la région, mais aussi à l'échelle du Canada tout entier. La collectivité de la Première nation de Fort Albany a indiqué que ses membres étaient en faveur d'un arrangement selon lequel les collectivités des Premières nations exerceraient leur compétence dans certains secteurs, mais gouverneraient selon les principes et les lignes directrices établis par un gouvernement ou un organisme pancanadien, comme l'Assemblée des Premières nations.

Les structures gouvernementales à paliers multiples n'ont rien de nouveau pour les Premières nations. Traditionnellement, bon nombre d'entre elles étaient organisées en fédérations et en confédérations. La nation micmaque est un bon exemple d'une association de type fédéral. D'après les témoignages des intervenants, l'unité de base de la nation micmaque était la famille, laquelle se joignait à d'autres familles pour des raisons économiques au niveau local ou communautaire — celui de la famille étendue ou du clan — wikamow en micmac. C'est à ce palier que se prenaient les décisions au sujet des relations internes, des déplacements sociaux et saisonniers et de la répartition des tâches communautaires. Le chef était un sagamaw qui travaillait en collaboration étroite avec un conseil d'anciens, généralement composé des chefs de famille.

Le palier suivant de l'organisation était celui du district ou de la région. Le territoire natal des Micmacs était composé de sept sakamowti ou districts, qui recouvraient une partie de ce qui est aujourd'hui Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'île-du-Prince-Édouard, Saint-Pierre et Miquelon, la Gaspésie et les îles de la Madeleine. À ce palier, l'organisation politique, qui regroupait les chefs de district, prenait les décisions en matière de paix et de guerre et assignait également des territoires de chasse aux différentes familles vivant dans le district. La nation micmaque en entier constituait le palier le plus élevé de l'organisation:

[TRADUCTION] Tous les sakamowti sont représentés au Sant'Mawi'omi, où siègent trois chefs: le kjisakamow, c'est-à-dire le grand chef, le chef de l'État, le kjikep'tin, le grand capitaine ou chef de guerre, qui est celui qui dirige, et le putu's, qui est le gardien de la Constitution et de nos traités. Nous étions libres de mener nos affaires internes à notre guise, comme n'importe quel gouvernement national.

Alex Christmas
Union of Nova Scotia Indians
Eskasoni (Nouvelle-Écosse), 6 mai 1992

Ce palier de gouvernement s'occupait des questions touchant la nation en entier, y compris la diplomatie et les relations internationales:

[TRADUCTION] Le Grand Conseil est une structure organisée qui est nécessaire au respect du régime foncier et à la bonne entente entre les membres de même qu'avec des nations et des tribus

avoisinantes.

Le chef Geraldine Kelly
Bande Miawpukek, Conne River
Gander (Terre-Neuve), 5 novembre 1992

Néanmoins, l'autorité aux paliers les plus élevés de l'organisation à l'intérieur de la nation micmaque dépendait de l'appui des diverses collectivités:

[TRADUCTION] L'autorité des institutions de district et de la nation leur vient des communautés, qui peuvent leur retirer leur appui sans préavis. Cette structure a certainement accru la responsabilité des personnes qui ont été nommées chefs de leurs communautés, de leurs districts et de leur nation.

Brenda Gideon Miller
Première nation Listuguj Mi'gmaq
Restigouche (Québec), 17 juin 1993

De nombreuses autres Premières nations, comme les Haudenosaunee, les Wabanakis et les Siksikas, étaient traditionnellement organisées en confédérations plutôt qu'en fédérations. La Confédération des Haudenosaunee, par exemple, englobait cinq nations distinctes quoique apparentées par la langue: les nations mohawk, onondaga, onéida, cayuga et sénéca. Le cercle d'alliance du wampum représentait les 50 chefs (rotiianeson) des cinq nations. Il représentait également la paix, l'équilibre et la sécurité qui étaient possibles pour tous grâce à la Confédération:

[TRADUCTION] À l'intérieur du cercle, du cercle des 50 chefs [...], se trouvent notre peuple et nos générations futures. [...] À l'intérieur du cercle se trouvent notre langue et notre culture, nos clans et nos façons de nous organiser politiquement, et aussi nos cérémonies qui reflètent la spiritualité de notre cycle de vie. Le cercle d'alliance veut aussi dire que si, à un moment donné, l'un de nos chefs ou de nous choisissait de se soumettre à la loi d'une nation étrangère, il ne ferait plus partie de la Confédération.

Elizabeth Beauvais
Kahnawake (Québec)
6 mai 1993

Les confédérations reconnaissaient généralement l'égalité et l'autonomie de

chaque nation membre. Comme telles, elles constituaient des organisations internationales ayant en commun des politiques économiques, militaires et autres. Elles participaient souvent au processus d'établissement des traités avec d'autres nations, y compris des nations européennes.

[TRADUCTION] La Confédération des Wabanakis symbolise l'unité des Premières nations. C'était et c'est toujours un forum international pour le partage d'information et la création d'alliances avec d'autres nations. La Confédération a été créée en tant qu'alliance en temps de guerre comme en temps de paix.

Brenda Gideon Miller
Première nation Listuguj Mi'gmaq
Restigouche (Québec), 17 juin 1993

Approches prônées par la nation métisse

Les structures gouvernementales à paliers multiples sont une caractéristique marquante de l'organisation politique de la nation métisse. Quatre paliers d'organisation politique sont reconnus au sein de la nation métisse: local, régional, provincial et national. Même si l'accent a surtout porté, ces derniers temps, sur les deux derniers paliers, les Métis considèrent que les paliers local et régional sont nécessaires aux gouvernements métis futurs.

Au palier local, les Métis entrevoient des institutions gouvernementales organisées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'assise territoriale. Des gouvernements territoriaux existeraient essentiellement dans le nord des provinces de l'Ouest. À l'extérieur de l'assise territoriale, les sections locales constitueraient la principale forme d'institution autonome. Elles ne regrouperaient que ceux qui choisissent d'en faire partie. Les Métis de la Saskatchewan ont insisté sur la constitution d'un gouvernement local dans leur processus quinquennal de restructuration. Ce processus se caractérise par l'accroissement de la décentralisation et de la responsabilisation, les sections locales étant appelées à prendre davantage part à la prise de décisions. En Alberta, la nation métisse se propose de créer des circonscriptions communautaires en tant qu'organisations de base d'un gouvernement métis provincial.

Au palier régional, diverses structures politiques sont envisagées. Le modèle proposé par le Conseil général des établissements métis de l'Alberta est composé des dirigeants politiques de tous les conseils d'établissement locaux.

Le Conseil se considère comme une forme réussie d'organisation politique à paliers multiples:

[TRADUCTION] Le Conseil général des établissements métis est l'un des exemples les plus poussés qui soit de fédération de gouvernements autochtones. Il est un modèle concret de fédéralisme autochtone dont pourraient s'inspirer d'autres autorités autochtones qui envisagent de se constituer en fédération¹⁰⁰.

Des conseils de région ou de zone figurent également dans la structure actuelle et future du gouvernement métis en Alberta. De la façon dont les choses se présentent, chacune des six zones régionales serait représentée au sein d'organismes exécutifs provinciaux, y compris un cabinet métis.

Ces dernières années, certains Métis ont songé à transformer leurs associations provinciales en des organismes gouvernementaux inspirés de modèles parlementaires. L'extrait suivant de l'étude de cas de la Manitoba Metis Federation décrit une telle approche:

[TRADUCTION] Des structures gouvernementales métisses permettraient de faire valoir les droits des Métis aux niveaux provincial et fédéral tout en respectant leur autonomie aux niveaux communautaire et régional. Elles pourraient prendre la forme d'une assemblée législative provinciale des Métis, composée des présidents des sections locales et chargée de promulguer des lois et des décrets administratifs au cours de sessions régulières. Un conseil exécutif provincial ou cabinet élu à l'échelle de la province serait autorisé à mettre les lois en application par l'intermédiaire de ses différents ministères, dont ceux du développement économique, des services sociaux et du logement¹⁰¹.

Des structures gouvernementales sont également envisagées pour l'ensemble de la nation métisse. Celle-ci se considère, historiquement et à l'heure actuelle, comme une entité politique unifiée. Le rôle premier d'un gouvernement pancanadien de la nation métisse serait de représenter, au sein d'une institution comme un parlement, tous ses citoyens relativement aux questions touchant leur bien-être collectif et de créer des institutions nationales dans des secteurs comme la culture et les communications.

Approches prônées par les Inuit

Les initiatives gouvernementales inuit comportent elles aussi des structures à paliers multiples. Selon toute attente, le futur gouvernement territorial du Nunavut inclura des gouvernements communautaires et des organismes consultatifs régionaux¹⁰². Des arrangements analogues sont prévisibles dans les régions nordiques des territoires et des provinces où les Inuit représentent une importante majorité, comme au Nouveau-Québec et dans l'Ouest arctique.

Les Inuvialuit de l'Ouest arctique envisagent la création d'un gouvernement régional, appelé gouvernement du district (ou de la région) de l'Ouest arctique, lequel regrouperait un certain nombre de gouvernements communautaires locaux¹⁰³. Ce gouvernement pourrait comprendre les quatre collectivités inuvialuit d'Holman Island, de Paulatuk, de Sachs Harbour et de Tuktoyaktuk, les collectivités inuvialuit-gwich'in d'Aklavik et d'Inuvik, dans le delta du Mackenzie, et les collectivités essentiellement gwich'in de la rivière Arctic Red et de Fort McPherson. L'inclusion des communautés des Premières nations créerait une forme panautochtone unique de gouvernement populaire.

Chaque collectivité locale serait représentée au gouvernement du district de l'Ouest arctique, dont quelques autres membres ne seraient rattachés à aucune circonscription en particulier. Les pouvoirs du gouvernement du district seraient limités à ceux que les collectivités locales, par l'intermédiaire de leurs représentants à l'assemblée régionale, décideraient de lui conférer. Le gouvernement du district s'occuperait principalement de la coordination des activités des gouvernements locaux. Il améliorerait l'efficacité et l'efficience en élaborant des normes régionales et permettrait aux résidents d'exercer un plus grand contrôle sur les ressources, sur le territoire et au large des côtes. La prestation des services demeurerait primordialement la responsabilité des gouvernements des collectivités locales. La proposition comporte un partage des pouvoirs entre la collectivité locale et le gouvernement du district, mais elle repose sur le principe que le pouvoir législatif ne saurait être exercé au niveau du district qu'avec le consentement des collectivités locales. Le gouvernement du district est essentiellement un mécanisme d'habilitation des collectivités locales. Les propositions de nombreuses communautés des Premières nations accordent la première place aux gouvernements qui sont le plus près des gens.

En résumé, la plupart des peuples autochtones songent à exercer leur droit à l'autodétermination par l'intermédiaire de gouvernements à paliers multiples. Par ailleurs, de nombreux autochtones craignent une concentration excessive du pouvoir au niveau des structures politiques plus vastes, que ce soit à celui de la nation, du groupe signataire de traités, de la région, de la province ou du pays. On est généralement convaincu que les pouvoirs et les responsabilités

qui ont une importance à l'échelle locale devraient incomber à la communauté locale, et non à des gouvernements qui se situent à un ou plusieurs paliers de la population qu'ils desservent. Cette conviction soulève d'importantes questions de politique et de principe, que nous examinerons dans la prochaine section.

2. Vers un ordre de gouvernement autochtone

2.1 Introduction

Les différentes visions que les peuples autochtones du Canada ont de la fonction gouvernementale sont-elles réalisables de nos jours? À cette question nous répondons catégoriquement que oui. Nous croyons que le droit à l'autodétermination et le droit constitutionnel à l'autonomie gouvernementale constituent une base solide sur laquelle asseoir la réalisation des aspirations autochtones. Dans la présente section, nous définissons les principes de base qui soutiennent et guident cet important processus. Nous faisons aussi quelques suggestions en vue de la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale.

Attributs d'un bon gouvernement

Pour être efficace — pour faire bouger les choses — tout gouvernement doit avoir trois attributs de base: la légitimité, le pouvoir et les ressources¹⁰⁴. La légitimité s'entend de la confiance et de l'appui que le public accorde au gouvernement. Elle dépend de facteurs comme la façon dont la structure du gouvernement a été créée, la manière dont les dirigeants sont choisis et la mesure dans laquelle le gouvernement fait progresser le bien-être public et respecte les droits fondamentaux de la personne. Lorsqu'un gouvernement ne bénéficie pas d'une grande légitimité, les dirigeants doivent essayer de venir à bout de l'apathie et de la résistance du public et dépenser plus d'énergie et de ressources pour que les choses se fassent.

Le pouvoir est la capacité juridique reconnue d'agir. Il englobe la compétence législative (le pouvoir de légiférer), la compétence exécutive (le pouvoir d'appliquer les lois et d'assurer l'administration publique) et la compétence judiciaire (le pouvoir de trancher les litiges). Le pouvoir d'un gouvernement peut découler de coutumes et de pratiques de longue date ou de sources plus officielles comme une constitution écrite, la législation nationale et des jugements des tribunaux. Cependant, le pouvoir juridique interne ne suffit pas

toujours à rendre un gouvernement efficace. Un autre important facteur est la mesure dans laquelle d'autres institutions et gouvernements puissants reconnaissent et acceptent l'action du gouvernement en question. Les prétentions à la souveraineté et d'autres formes d'autorisation légale peuvent ne pas se révéler très utiles si elles ne sont pas respectées par d'autres gouvernements ayant des ressources et des pouvoirs plus étendus.

Les ressources comprennent les moyens physiques d'agir — non seulement les ressources financières, économiques et naturelles nécessaires à la sécurité et à la croissance future, mais aussi l'information et la technologie de même que les ressources humaines, sous la forme de personnes compétentes et en bonne santé. Les ressources permettent au gouvernement d'exercer son pouvoir et de répondre aux besoins et aux attentes des citoyens. En matière de ressources, les questions fondamentales concernent la nature des relations financières et commerciales entre gouvernements qui influent sur le contrôle et le niveau des ressources.

Un gouvernement à qui un ou plusieurs de ces attributs font défaut risque de fonctionner plus ou moins bien. Par exemple, un gouvernement qui bénéficierait d'une grande légitimité, mais dont le pouvoir ou les ressources seraient insuffisants ne pourrait pas accomplir grand-chose et il demeurerait essentiellement symbolique, surtout s'il est en concurrence avec d'autres institutions politiques disposant d'un pouvoir et de ressources considérables. Par contre, certains gouvernements ont le pouvoir et les ressources qu'il faut, mais n'ont pas une grande légitimité. Pour se maintenir en place, ils doivent user de manipulation, d'intimidation et de coercition. Lorsqu'un gouvernement a un certain pouvoir, mais que les ressources et la légitimité lui manquent, il est possible qu'il devienne à la fois oppressif et dépendant. Pour se maintenir, le régime doit chercher à obtenir des ressources d'autres gouvernements. Ses bienfaiteurs deviennent alors les véritables décideurs, assortissant leur appui financier de diverses conditions. Une telle dépendance fait que les gouvernements sont plus sensibles aux besoins de ces maîtres qu'à ceux de leurs propres citoyens. Résultat, ils perdent la légitimité qu'ils possédaient à l'origine, d'où la nécessité pressante pour eux d'exercer des mesures de répression interne.

Les gouvernements autochtones du Canada sont souvent dépourvus des trois attributs qui les rendraient efficaces. Premièrement, la légitimité de certains de ces gouvernements est faible parce qu'ils sont nés d'institutions imposées par le gouvernement fédéral et n'ont pas pu, historiquement, satisfaire à bon nombre des besoins élémentaires de leurs citoyens, en raison d'un manque de

pouvoir et de ressources. Parfois, ces gouvernements n'ont pas réussi non plus à donner corps à des valeurs autochtones aussi importantes que le consensus, l'harmonie, le respect de l'individualité et l'égalitarisme. Deuxièmement, les gouvernements autochtones ont actuellement un pouvoir beaucoup moins grand que leurs homologues provinciaux, territoriaux et fédéral. Le peu de pouvoir qu'ils possèdent est souvent précaire et procède, pour l'essentiel, de lois fédérales, voire de l'approbation d'un ministre. Troisièmement, les gouvernements autochtones n'ont généralement pas une assiette fiscale et des ressources suffisantes et ils dépendent grandement du financement fédéral pour pouvoir fonctionner. Ce financement a souvent été conditionnel, discrétionnaire et imprévisible, fluctuant considérablement avec le temps.

Comment remédier à ces lacunes? Premièrement, pour mettre en place des gouvernements tout à fait légitimes, les peuples autochtones doivent avoir la liberté, le temps, les encouragements et les ressources qu'il faut pour concevoir leurs propres institutions politiques au moyen de processus inclusifs qui reposent sur l'établissement d'un consensus à la base. Le contrôle populaire du processus d'élaboration d'une constitution est beaucoup plus important que la virtuosité technique du produit final. En d'autres termes, les peuples autochtones possèdent le droit à l'autodétermination et ils ont maintenant besoin des moyens pour mettre ce droit en pratique.

Deuxièmement, pour disposer d'un pouvoir suffisant, les gouvernements autochtones doivent occuper une place solide dans la Constitution du Canada, qui les mette sur le même pied que les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral et qui les soustraie à l'empire des lois fédérales ou des décisions judiciaires. L'efficacité des gouvernements autochtones dépendra de leur capacité de consacrer leurs énergies à l'amélioration du bien-être de leurs citoyens au lieu de devoir constamment affirmer, défendre et redéfinir leur statut juridique. En d'autres termes, le droit des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale doit être reconnu.

Enfin, les peuples autochtones doivent disposer en propre d'une richesse collective suffisante, sous la forme de terres et d'accès aux ressources naturelles, de manière à réduire au minimum leur dépendance à l'égard du financement externe et des contraintes politiques qui l'accompagnent. Aucun gouvernement autochtone, quels que soient la qualité et les idéaux de son personnel, ne peut être pleinement comptable devant ses citoyens si ses activités essentielles sont financées par le gouvernement fédéral.

Nous examinons ces trois thèmes, entre autres, dans le reste du chapitre. Nous

allons tout d'abord examiner le droit à l'autodétermination. Puis nous étudierons le droit constitutionnel à l'autonomie gouvernementale en vertu de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Nous aborderons en dernier lieu la capacité financière (l'autonomie économique sera examinée dans les chapitres 4 et 5).

Autodétermination et autonomie gouvernementale: un résumé

La présente section porte sur les rapports entre les principes d'autodétermination et d'autonomie gouvernementale et les peuples autochtones, leurs gouvernements et l'évolution de la Constitution du Canada. Le droit à l'autodétermination est un droit qui appartient à tous les peuples autochtones du Canada: Premières nations, Inuit et Métis. Il trouve son fondement dans les normes émergentes du droit international et les principes fondamentaux de moralité publique. L'autodétermination permet aux peuples autochtones de négocier les conditions de leur relation avec le Canada et d'établir les structures gouvernementales qu'ils jugent adaptées à leurs besoins.

Les peuples autochtones ne sont pas des groupes raciaux; ce sont des entités organiques politiques et culturelles. Même si les peuples autochtones contemporains sont les descendants des premiers habitants de l'Amérique du Nord, ils ont souvent des patrimoines génétiques mixtes et comptent en leur sein des individus aux origines ancestrales différentes. En tant qu'entités politiques organiques, ils ont la capacité d'évoluer avec le temps et de modifier leur structure interne.

La Commission considère que ce sont les nations autochtones, par opposition aux petites collectivités locales, qui possèdent le droit à l'autodétermination. Par nation autochtone nous entendons un nombre assez important d'autochtones qui partagent un sentiment d'identité nationale et qui constituent la population dominante d'un certain territoire ou groupe de territoires. À l'heure actuelle, il y a de 60 à 80 nations historiques au Canada, par comparaison à un millier de collectivités autochtones.

Les peuples autochtones sont en droit de définir leurs propres unités nationales en vue d'exercer leur droit à l'autodétermination. Pour exercer ce droit, il n'est pas nécessaire qu'une nation autochtone soit reconnue comme telle par le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux. Néanmoins, à moins que les autres gouvernements canadiens ne soient disposés à reconnaître leur existence et à négocier avec elles, les nations autochtones pourraient avoir de la difficulté à exercer effectivement ce droit. Ainsi, dans la pratique, cette

reconnaissance et cette négociation s'avèrent nécessaires à la mise en œuvre du droit à l'autodétermination des diverses nations autochtones.

L'autodétermination est le point de départ des initiatives autochtones liées à la fonction gouvernementale, mais elle n'en est pas la seule base possible. Suivant le droit constitutionnel canadien, les peuples autochtones ont un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale au sein du Canada. Ce droit découle du statut original des peuples autochtones en tant que nations indépendantes et souveraines sur les territoires qu'elles occupaient, ce statut ayant été reconnu et reformulé dans les nombreux traités, les alliances et les relations établis avec les Couronnes de France et d'Angleterre. Cette pratique fort répandue a abouti à un ensemble de droit coutumier intersociétal qui était commun aux parties et qui a fini par s'intégrer au droit canadien.

À notre avis, le droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale a été reconnu et confirmé au paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 en tant que droit ancestral et issu de traités. Ce droit inhérent est maintenant inscrit dans la Constitution du Canada, si bien qu'il représente l'assise de gouvernements autochtones en tant que l'un des trois ordres distincts de gouvernement au Canada.

Le droit constitutionnel à l'autonomie gouvernementale ne se substitue pas au droit à l'autodétermination, ni ne prime celui-ci. Ce droit s'offre plutôt aux peuples autochtones qui souhaitent s'en prévaloir en plus de leur droit à l'autodétermination, des droits issus de traités et de tous les autres droits dont ils bénéficient actuellement ou qu'ils pourraient négocier un jour. Le droit constitutionnel à l'autonomie gouvernementale n'est que l'une des options qui s'offrent aux peuples autochtones.

De façon générale, la sphère de compétence des autochtones en vertu du paragraphe 35(1) s'étend à toutes les questions intéressant le bon gouvernement et le bien-être des peuples autochtones et de leurs territoires. Cette sphère de compétence inhérente se divise en deux: le centre et les confins.

Selon nous, le centre du champ de compétence autochtone comprend toutes les questions: 1) qui sont cruciales pour la vie et le bien-être d'un peuple autochtone particulier, pour sa culture et son identité; 2) qui n'ont pas d'incidences profondes sur les gouvernements voisins; 3) qui ne sont pas par ailleurs l'objet d'un intérêt fédéral ou provincial transcendant. Un groupe autochtone a le droit d'exercer son autorité et d'adopter des lois de sa propre

initiative, sans avoir à conclure des traités ou des ententes d'autonomie gouvernementale avec la Couronne.

Les confins de la compétence autochtone englobent le reste du champ de compétence inhérent aux autochtones, dont les sujets qui ont des incidences profondes sur les gouvernements voisins ou sont l'objet d'un intérêt fédéral ou provincial transcendant. Ces questions exigent une coordination importante entre les gouvernements autochtone, fédéral et provincial. À notre avis, un groupe autochtone ne peut légiférer de sa propre initiative sur ces questions à moins qu'un traité ou une entente d'autonomie gouvernementale n'ait été conclu avec la Couronne.

Lorsqu'un gouvernement autochtone adopte une loi portant sur une question au centre de son champ de compétence, cette loi prime nécessairement toute loi fédérale ou provinciale incompatible. Un gouvernement autochtone peut ainsi élargir, restreindre ou modifier son champ exclusif d'activités en fonction de ses besoins et de sa situation. Dans les cas où il n'existe pas de lois autochtones incompatibles dans un domaine central du champ de compétence, les lois fédérales et provinciales continuent de s'appliquer dans le cadre de leur champ de compétence législative respectif.

En cas d'incompatibilité entre une loi fédérale et une loi autochtone, la loi fédérale peut primer la loi autochtone. Cependant, il faut pour cela que la loi fédérale satisfasse à la norme stricte définie par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Sparrow*. Selon ce critère, la loi doit répondre à un objectif fédéral impérieux et réel et être conciliable avec les responsabilités fondamentales de fiduciaire qu'a la Couronne envers les autochtones¹⁰⁵.

Pour ce qui est des questions qui touchent aux confins du champ de compétence autochtone, un traité ou une entente d'autonomie gouvernementale est nécessaire pour régler le problème de chevauchement de compétence autochtone, fédérale et provinciale. Le traité doit préciser quelles sont les sphères de compétence exclusive et concurrente; dans le dernier cas, il doit préciser quelle loi primera en cas de conflit. Tant qu'une telle entente n'a pas été conclue, la question de la compétence autochtone aux confins du champ de compétence demeure en suspens, et les lois fédérales et provinciales continuent de s'appliquer dans leur champ de compétence législative respectif. Un traité portant sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale crée des droits issus de traité en vertu du paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 et bénéficie donc d'une protection constitutionnelle. Même lorsqu'une entente d'autonomie gouvernementale ne

constitue pas en elle-même un traité, les droits qui y sont définis peuvent néanmoins acquérir la protection constitutionnelle.

Nous estimons que la *Charte canadienne des droits et libertés* s'applique aux gouvernements autochtones et régit les rapports avec les individus qui sont de leur ressort. Toutefois, conformément à l'article 25, l'interprétation de la Charte doit être suffisamment souple pour tenir compte des philosophies, traditions et pratiques culturelles distinctes des peuples autochtones. Qui plus est, en vertu de l'article 33, les nations autochtones peuvent adopter des clauses de dérogation suspendant l'application de certaines dispositions de la Charte pendant un certain temps. En même temps, aux termes de l'article 28 et du paragraphe 35(4) de la Loi constitutionnelle de 1982, le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est garanti dans tous les cas aux femmes et aux hommes autochtones qui ont droit à un traitement égal de la part de leurs gouvernements.

Seules les nations peuvent exercer l'ensemble des pouvoirs gouvernementaux qui se situent au centre du champ de compétence autochtone et elles seules ont le pouvoir de conclure des traités ou des ententes d'autonomie gouvernementale dans des domaines situés aux confins du champ de compétence. Le droit constitutionnel à l'autonomie gouvernementale est investi dans les peuples qui forment les nations autochtones, pas dans les collectivités locales. Néanmoins, les collectivités locales d'autochtones, y compris les communautés des zones urbaines, peuvent exercer des pouvoirs gouvernementaux inhérents si elles adhèrent à leurs unités nationales et élaborent une constitution prévoyant le partage des pouvoirs entre des paliers nationaux et locaux de gouvernement.

Aux termes de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, une nation autochtone a le droit de déterminer les personnes qui en font partie. Toutefois, ce droit est assujéti à deux restrictions. Premièrement, il ne peut pas être exercé d'une manière qui serait discriminatoire à l'endroit des hommes ou des femmes. Deuxièmement, la nation ne saurait établir un critère quant au degré minimal de sang pour être admis à la citoyenneté. Les nations autochtones modernes, comme d'autres nations ailleurs dans le monde, représentent un mélange de patrimoines génétiques. Leur identité réside dans leur vie collective, leur histoire, leur ascendance, leur culture, leurs valeurs, leurs traditions et leurs liens avec la terre, plutôt que dans leur race.

Dans l'ensemble, l'adoption de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 a eu des ramifications importantes. Il confirme le statut des peuples autochtones

en tant que partenaires égaux à l'intérieur des structures fédérales complexes qui forment le Canada. Il sert de fondement à la reconnaissance des gouvernements autochtones en tant que l'un des trois ordres de gouvernement au Canada: autochtone, provincial et fédéral. Ces gouvernements sont souverains à l'intérieur de leurs différents champs de compétence et ils exercent leurs pouvoirs en vertu du statut qui est le leur plutôt que par délégation. Autrement dit, ils se partagent les pouvoirs souverains du Canada, pouvoirs qui représentent une mise en commun des souverainetés existantes.

Les peuples autochtones entretiennent une relation spéciale avec la Couronne, que les tribunaux ont décrits comme étant sui generis ou unique. Cette relation a son origine dans les traités et d'autres liens noués au cours des siècles, ainsi que dans le droit intersociétal et les coutumes sur lesquelles elle repose. À cause de cette relation, la Couronne agit à titre de protectrice de la souveraineté des peuples autochtones au Canada et se porte garante de leurs droits ancestraux et issus de traités. Cette relation de fiduciaire est une caractéristique fondamentale de la Constitution du Canada.

2.2 L'autodétermination

Le droit international sur les droits de la personne

À notre sens, les peuples autochtones du Canada possèdent le droit à l'autodétermination¹⁰⁶. Ce droit est fondé sur les normes émergentes du droit international et les principes fondamentaux de la moralité publique.

Le Canada a joué un rôle important dans l'élaboration des normes internationales sur les droits de la personne. Il a signé un certain nombre d'instruments internationaux relatifs aux droits de la personne, y compris la Charte des Nations Unies, qui comprend la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Pourtant, le processus historique d'où est issu le Canada a nié le droit de ses premiers habitants à l'autodétermination. La duplicité, la fraude et la coercition pure et simple, de même que des promesses rompues, la dépossession et l'exclusion ont entaché ce processus. Il est maintenant nécessaire et urgent que les peuples autochtones puissent négocier librement les conditions de la relation qu'ils continuent d'entretenir avec le Canada, et se doter de structures gouvernementales conformes à leurs aspirations et à leurs traditions.

Le problème que posent les instruments du droit international touche leur exécution et leur mise en application à l'intérieur des États qui y ont adhéré. Voici à ce sujet une explication de Paul Sieghart:

[TRADUCTION] Malheureusement, les États sont loin de tous faire preuve de la même «bonne foi» le moment venu de s'acquitter de leurs obligations juridiques internationales dans le domaine des droits de la personne. Certains font un excellent travail et s'abstiendront de ratifier un traité tant qu'ils n'auront pas adopté toutes les lois nécessaires et pris tous les autres arrangements internes pour s'assurer qu'ils vont en respecter toutes les dispositions dès qu'ils seront tenus de le faire. À l'opposé, il y a des États qui adhèrent à tous les traités imaginables, mais qui ne font rien par la suite pour remplir les engagements qu'ils sont, en droit, tenus de respecter¹⁰⁷.

Conformément à l'énoncé de droit fondamental voulant qu'un droit non assorti d'un recours soit dénué de sens, les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne doivent généralement prendre appui sur des lois des pays qui en sont signataires. Si aucune loi nationale de ce genre n'est adoptée, le fait qu'un pays soit signataire n'habilite pas pour autant un de ses citoyens à intenter des poursuites contre lui devant ses tribunaux même si l'État en question a manqué à ses engagements en vertu de la convention ou du pacte international. Cela ne veut pas dire que les instruments internationaux ne sont d'aucune utilité pour le citoyen. Ils ont une grande valeur interprétative dans les cas où une action contre l'État allègue une violation de la législation nationale relative aux droits de la personne, comme la *Charte canadienne des droits et libertés*. C'est ce que le juge Linden a fait remarquer en ce qui concerne le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui protège le droit de tous les peuples à l'autodétermination, y compris le droit de déterminer librement leur statut politique et de poursuivre leur développement économique, social et culturel.

[TRADUCTION] Le 19 mai 1976, le Canada a adhéré au Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques. [A]ucune loi canadienne n'a été adoptée expressément pour mettre le Pacte en application. [...] Celui-ci peut toutefois servir à un tribunal pour interpréter des dispositions ambiguës d'une loi nationale [...] à condition que la loi nationale ne renferme pas de dispositions expresses qui entrent en contradiction ou soient incompatibles avec le Pacte. [...] Cette règle d'interprétation est fondée sur la

présomption que la législation n'a pas l'intention de contrevenir aux obligations internationales du Canada¹⁰⁸.

Chaque État est censé établir, et dans certains cas tenu de le faire, son propre mécanisme pour faire respecter ses engagements internationaux d'une manière qui soit conforme à sa propre constitution et à son régime juridique.

Si la loi nationale du pays signataire ne prévoit aucun mécanisme d'exécution, un recours peut être exercé auprès d'instances juridiques internationales qui entendent les plaintes d'États et de citoyens s'estimant lésés, les instruisent et présentent des rapports et des recommandations. Cependant, c'est tout ce qu'elles peuvent faire. Elles n'ont aucun pouvoir d'exécution à l'intérieur des États-nations.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dont le Canada est signataire, reconnaît à toutes les personnes le droit, entre autres, à un emploi rémunérateur et à un niveau de vie suffisant, à la protection et au soutien de leur famille, à la santé et à l'éducation, ainsi qu'à la conservation et à l'épanouissement de leur culture. Néanmoins, les obligations des pays signataires du Pacte ne sont pas absolues. Elles sont relatives et progressives. L'article 2 de ce pacte est libellé ainsi:

Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives¹⁰⁹.

La seule exigence énoncée dans l'article 2 est que l'État n'exerce aucune discrimination dans l'exécution de ses obligations en vertu du Pacte; quoi qu'il fasse, par exemple dans le secteur de la santé ou celui de l'éducation, ce doit être dans l'intérêt de tous ses citoyens et non seulement de certains.

La prévention de la discrimination à l'encontre des peuples autochtones est une question qui a commencé à retenir l'attention des Nations Unies dans les années 60 et 70 à la suite d'importantes études menées dans un certain nombre de pays. En 1982, les Nations Unies ont créé le Groupe de travail sur les populations autochtones, sous l'égide de l'Organisation internationale du Travail (OIT), organisme onusien dont la principale préoccupation est la justice sociale. Cinq organisations non gouvernementales participent en permanence

aux assemblées annuelles du Groupe de travail sur les populations autochtones: le Conseil mondial des peuples autochtones, le Conseil international des traités indiens, l'Indian Law Resource Centre, la Conférence circumpolaire inuit et un organisme plus récent représentant quatre groupes de Premières nations des États-Unis et du Canada, le Conseil des points cardinaux.

Ce groupe de travail a rédigé un projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones qui reconnaît leur droit à l'autodétermination. La Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, des Nations Unies, étudie ce projet de déclaration¹¹⁰. Son préambule précise que les peuples autochtones sont égaux à tous les autres peuples en dignité et en droit. Il fait ressortir que les peuples autochtones ont malheureusement été privés de leurs droits et libertés fondamentaux, d'où leur colonisation et la perte de leurs terres, de leurs territoires et de leurs ressources. Il reconnaît également que les peuples autochtones ont le droit de définir librement leur relation avec les États dans un esprit de coexistence, de mutualisme et de respect universel. À la lumière de ces considérations et d'autres encore, l'article 3 du projet de déclaration prévoit que:

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.

Erica-Irene Daes, présidente du Groupe de travail sur les populations autochtones, a bien su expliquer les fondements et l'étendue du droit des peuples autochtones à l'autodétermination, dans une note au sujet du projet de déclaration:

À quelques exceptions près, les peuples autochtones n'ont jamais pris part à la constitution d'un État. Ils n'ont jamais eu la possibilité de participer à l'élaboration des constitutions modernes des États dans lesquels ils vivent, ni de prendre part, de façon déterminante, à la prise des décisions au plan national. Dans certains pays, ils ont été tenus à l'écart en vertu de la loi ou par la force et, dans beaucoup d'autres, par les obstacles que constituaient la langue, la pauvreté, la misère et les préjugés de leurs voisins non autochtones. Quelle qu'en soit la raison, les peuples autochtones de la plupart des pays n'ont jamais été, et ne sont toujours pas véritablement associés au processus politique. Ils n'ont pas la possibilité qu'ont les autres d'avoir recours aux moyens

démocratiques pour défendre leurs droits fondamentaux et leurs libertés¹¹¹.

Comment la communauté internationale devrait-elle réagir au fait que les peuples autochtones ne peuvent participer véritablement à la conduite des affaires de l'État dans lequel ils vivent? Le mieux serait, écrit Daes, qu'elle reconnaisse que les peuples autochtones possèdent le droit à l'autodétermination. Il s'agirait de reconnaître, explique-t-elle, que les peuples autochtones bénéficient du droit à l'autodétermination, autrement dit que l'État existant a le devoir de tenir compte des aspirations des peuples autochtones en adoptant des réformes constitutionnelles destinées à assurer un partage démocratique du pouvoir. Cette approche signifie également que les peuples autochtones ont le devoir d'essayer de parvenir à un accord, de bonne foi, concernant le partage du pouvoir à l'intérieur de l'État existant et d'exercer leur droit à l'autodétermination par ce moyen et par d'autres moyens pacifiques, dans la mesure du possible.

Autrement dit, il faudrait voir dans le droit à l'autodétermination le droit pour les peuples autochtones de négocier librement leur statut et leur mode de représentation au sein des États existants. Il ne débouche normalement pas, selon Daes, sur un droit de sécession.

Dès lors qu'un État indépendant a été créé et reconnu, les peuples qui le constituent doivent essayer d'exprimer leurs aspirations par l'intermédiaire du système politique national et non en créant de nouveaux États, sauf si le système politique national devenait si exclusif et si peu démocratique qu'on ne pourrait plus le considérer comme «représentant l'ensemble du peuple».

La Déclaration sur les droits des peuples autochtones n'est encore qu'un projet. Elle fera probablement l'objet de modifications après un examen plus poussé de ses dispositions aux Nations Unies. Néanmoins, nous estimons que l'article 3, vu à la lumière des observations de Daes, donne une idée de la signification fondamentale des normes internationales qui apparaissent relativement aux peuples autochtones.

Le droit à l'autodétermination appartient à tous les peuples autochtones, y compris les Premières nations, les Inuit et les Métis. Il les autorise à opter parmi un vaste éventail d'arrangements gouvernementaux à l'intérieur du Canada, dont certains comportent un degré élevé de souveraineté. Toutefois, il n'autorise pas les peuples autochtones à faire sécession ou à former des États

indépendants, sauf en cas d'oppression grave ou de désintégration totale de l'État canadien.

Le droit à l'autodétermination confère aux peuples autochtones le droit d'entreprendre de modifier leurs arrangements gouvernementaux au sein du Canada et de réaliser une telle réforme par la voie de négociations et d'accords avec les autres gouvernements canadiens, qui ont le devoir de négocier de bonne foi en tenant compte des obligations de fiduciaire de la Couronne envers les peuples autochtones. Toute réforme doit recevoir l'approbation des autochtones visés selon un processus démocratique, ordinairement par voie de référendum. Lorsqu'une réforme requiert des modifications à la Constitution du Canada, elle doit s'opérer suivant la procédure normale de modification énoncée dans la Loi constitutionnelle de 1982.

Le Canada n'est pas encore signataire de la Convention no 169 de l'Organisation internationale du Travail sur les peuples indigènes et tribaux, une entente internationale importante qui est entrée en vigueur en 1991 et que huit États ont déjà ratifiée. La Convention porte sur des sujets aussi délicats que la propriété des terres traditionnellement occupées par les autochtones, la propriété des terres de réserve, les coutumes autochtones en matière de droit pénal et le financement des établissements d'enseignement autochtone, sujets qui relèvent, selon le cas, de la compétence fédérale ou provinciale. Elle renferme une clause dérogatoire générale qui prévoit que les mesures d'application «doivent être déterminées avec souplesse, compte tenu des conditions particulières à chaque pays¹¹²».

La pratique veut que le Canada ne signe une telle convention que si toutes les provinces s'engagent à en respecter les exigences dans leur sphère de compétence respective. Il faudra donc que le gouvernement fédéral consulte les provinces ainsi que les peuples autochtones avant d'en devenir signataire. À notre avis, le Canada devrait, sans délai, mener ces consultations et signer la Convention, notamment en raison de sa clause dérogatoire.

Il ne fait aucun doute que les mécanismes internationaux de sanction des droits de la personne sont extrêmement faibles. À moins que les États-nations qui se sont engagés à respecter les droits internationaux de la personne adoptent les lois nationales qui s'imposent, ils peuvent se soustraire impunément à leur engagement, du moins en ce qui concerne leurs propres citoyens. Or, il y a de bonnes raisons pour que l'obligation de fiduciaire des gouvernements canadiens quant à la protection des droits des peuples autochtones du Canada exige qu'il adopte une loi nationale de cette nature. Comment le Canada peut-il

s'engager à assurer le plein exercice des droits conférés à ses peuples autochtones aux termes du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels «par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives» pour ensuite, à titre de fiduciaire, omettre de faire exactement ce qu'il faut pour leur donner un recours devant ses propres tribunaux?

Conclusions

1. La Commission conclut que le droit à l'autodétermination existe pour tous les peuples autochtones du Canada: Premières nations, Inuit et Métis. Il procède des normes émergentes du droit international et des principes fondamentaux de moralité publique. En vertu de ce droit, les peuples autochtones sont autorisés à négocier librement les conditions de leur relation avec le Canada et à se doter des structures gouvernementales qu'ils jugent appropriées à leurs besoins.

2. Lorsqu'il est exercé par les peuples autochtones dans le contexte de la fédération canadienne, le droit à l'autodétermination ne débouche ordinairement pas sur le droit à la sécession, sauf en cas d'oppression grave ou de désintégration de l'État canadien.

Recommandation

La Commission recommande :

2.3.1

Que le gouvernement du Canada prenne les mesures suivantes:

a) édicter une loi reconnaissant les obligations qu'il a contractées en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de la personne dont il est signataire, pour peu que ces obligations se rapportent aux peuples autochtones du Canada;

b) reconnaître que sa relation fiduciaire avec les peuples autochtones l'oblige à édicter une loi qui leur donne un recours devant les tribunaux canadiens en cas de manquement à ses engagements internationaux envers eux;

c) prévoir expressément dans une telle loi que les instruments internationaux

relatifs aux droits de la personne peuvent être invoqués devant les tribunaux canadiens pour aider à l'interprétation de la Charte canadienne des droits et

libertés et d'autres lois canadiennes touchant les peuples autochtones;

d) entamer des consultations avec les gouvernements provinciaux en vue de ratifier et de mettre en application la Convention no 169 de l'Organisation internationale du Travail sur les peuples indigènes et tribaux, qui est entrée en vigueur en 1991;

e) appuyer le projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones, de 1993, actuellement à l'étude aux Nations Unies;

f) entreprendre immédiatement des préparatifs, de concert avec les peuples autochtones, pour célébrer la Décennie internationale des populations autochtones et, dans ce cadre, lancer un programme d'échanges internationaux entre les peuples autochtones du Canada et d'ailleurs.

Autodétermination et autonomie gouvernementale

Il est important de faire une distinction entre autodétermination et autonomie gouvernementale. Même s'ils sont étroitement reliés, les deux concepts sont distincts et ont des répercussions différentes dans la pratique.

L'autodétermination désigne le droit d'une nation autochtone de choisir comment elle sera gouvernée: de déterminer, par exemple, si elle devrait se doter d'institutions gouvernementales distinctes ou se joindre aux gouvernements populaires qui regroupent tant des autochtones que des non-autochtones. Par comparaison, l'autonomie gouvernementale est une conséquence naturelle de l'exercice du droit à l'autodétermination et désigne le droit des peuples d'exercer leur autonomie politique. L'autodétermination fait référence au pouvoir collectif de choisir, tandis que l'autonomie gouvernementale est l'une des conséquences de ce choix.

Certains exemples pourraient aider à préciser cette distinction. La situation la plus vraisemblable serait peut-être celle d'une nation autochtone qui exercerait son droit à l'autodétermination en optant pour l'autonomie gouvernementale sur son propre territoire. Elle créerait ses propres institutions gouvernementales, édicterait et appliquerait ses propres lois, élaborerait ses propres politiques et offrirait des programmes et des services à ses membres. Elle exercerait ainsi son droit à l'autodétermination par l'entremise d'un gouvernement autochtone autonome fondé sur la nation.

D'autres situations peuvent se présenter. Plusieurs nations autochtones distinctes peuvent vivre dans le voisinage les unes des autres, chacune possédant le droit à l'autodétermination. À un moment donné, ces nations décident de former une confédération pour se gouverner. Chaque nation tient un référendum dans le cadre duquel les arrangements proposés sont approuvés par les électeurs. Par conséquent, il y a création d'un nouveau gouvernement confédéral qui regroupe toutes les nations intéressées et fait en sorte que des pouvoirs peuvent être exercés à différents niveaux, y compris celui de la communauté locale, de la nation et de la confédération dans son ensemble. Dans un tel cas, chaque nation participante exerce son droit à l'autodétermination en souscrivant au nouveau régime confédéral. Dans le cadre de ce régime, c'est donc le groupe confédéré qui exerce un droit collectif à l'autonomie gouvernementale au nom des différentes nations participantes.

Prenons un autre exemple. Une nation autochtone constitue la majorité des habitants d'une région à population mixte. La nation autochtone décide par voie référendaire d'appuyer la création d'un nouveau gouvernement populaire qui représente tous les habitants de la région. En prenant cette décision, la nation autochtone exerce son droit à l'autodétermination. Les nouvelles structures de gouvernement populaire procèdent de cette décision et constituent le mode de gouvernement choisi par la nation autochtone.

La distinction entre autodétermination et autonomie gouvernementale a une importante conséquence dans la pratique. À notre sens, un groupe autochtone ne renonce pas à tout jamais à son droit à l'autodétermination en souscrivant à une structure gouvernementale particulière. Les circonstances peuvent changer de manière à influencer considérablement sur l'utilité ou la viabilité de l'arrangement initial. Les autres parties à un accord peuvent manquer à leur engagement sur un

point fondamental. Dans un tel cas, le groupe pourra exercer de nouveau son droit à l'autodétermination en optant pour des arrangements gouvernementaux qui répondent mieux à ses besoins et à ses aspirations. En règle générale, toutefois, il ne saurait y avoir rétractation à la légère de l'exercice d'un droit à l'autodétermination qui a d'importantes répercussions pour d'autres gouvernements et peuples.

Par exemple, on pourrait soutenir que la nation métisse de la rivière Rouge a exercé un droit à l'autodétermination lorsqu'elle a participé à la création de la province du Manitoba en 1870. Il ne s'ensuit pas pour autant que la nation

métisse a renoncé à tout jamais à son droit à l'autodétermination. À notre avis, l'arrangement conclu en 1870 a été gravement compromis par le processus subséquent au terme duquel les Métis ont été effectivement privés de leurs droits territoriaux. Ainsi, le droit à l'autodétermination continue à exister et peut être exercé d'une manière qui convient aux circonstances nouvelles de la nation métisse.

Un autre exemple est celui des Inuit du secteur oriental des Territoires du Nord-Ouest qui a récemment exercé son droit à l'autodétermination en décidant de créer un gouvernement populaire à l'intérieur du nouveau territoire du Nunavut. Cette décision a été influencée en partie par le fait que les Inuit représentent actuellement une forte majorité des habitants de la région et sont donc en mesure de protéger leur culture, leur langue et leurs intérêts communautaires au moyen d'institutions de gouvernement populaire. Cependant, si les conditions à l'intérieur du territoire devaient changer considérablement (en raison, par exemple, de l'arrivée massive de non-autochtones), les Inuit pourraient revenir sur leur décision et négocier de nouveaux arrangements gouvernementaux.

Les peuples autochtones: des groupes politiques, non des minorités raciales

Aux fins de l'autodétermination, les peuples autochtones devraient être considérés comme des entités organiques politiques et culturelles, non comme des groupes d'individus unis par des caractéristiques raciales¹¹³.

[TRADUCTION] L'un des plus grands obstacles à la création d'institutions autonomes nouvelles et légitimes est l'idée selon laquelle les peuples autochtones constituent une «minorité raciale défavorisée». [...] Ce n'est que lorsque les peuples autochtones seront considérés, non comme des «groupes raciaux» à l'intérieur des frontières d'un État légitime, mais comme des collectivités politiques distinctes ayant des revendications de droits collectifs qui leur sont propres, qu'il sera possible de faire un progrès sensible en vue de leur permettre de relever le défi de l'autonomie gouvernementale¹¹⁴.

Sur ce point, l'Inuit Tapirisat du Canada a fait remarquer:

[TRADUCTION] Ce n'est pas la race, au sens des caractéristiques physiques, qui unit les Inuit, mais bien plutôt notre culture, notre langue, nos territoires traditionnels, notre société, nos lois et nos valeurs qui font de nous un peuple. Notre humanité a une expression collective, et refuser de nous reconnaître en

tant que peuple équivaut à refuser de nous reconnaître en tant que membres à part entière de la grande famille humaine¹¹⁵.

Bien sûr, il ne suffit pas qu'un groupe se proclame autochtone pour qu'il le soit automatiquement. Un groupe doit avoir des liens suffisamment étroits avec ceux qui habitaient le continent américain avant que les Européens ne s'y installent en grand nombre. Cette continuité peut être établie de diverses manières. Même si l'ascendance prédominante des membres du groupe est de toute évidence une considération importante, d'autres facteurs comme les traditions, la conscience politique, les lois, la langue, la spiritualité et les liens avec la terre entrent également en ligne de compte. Aucun facteur unique n'est décisif; c'est l'ensemble des caractéristiques qui compte. Pour qu'un groupe soit qualifié d'autochtone, il n'a pas à être composé d'individus ayant chacun un certain degré de sang prétendument autochtone¹¹⁶. (Nous étudierons cette question plus loin dans le contexte de la citoyenneté.)

Un groupe n'a qu'à prouver une continuité historique avec les autochtones qui habitaient une région donnée avant la colonisation massive par les Européens, et pas avant tout contact avec les Européens. Ce critère tient compte du fait que, dans certaines régions du Canada, il existait depuis longtemps des liens entre les peuples autochtones et les nouveaux venus au moment de l'arrivée massive de colons. Par conséquent, les patrimoines culturels et génétiques se sont en quelque sorte fondus. Dans l'ouest du Canada, par exemple, des liens étroits se sont noués entre les peuples autochtones et les Européens s'adonnant au commerce de la fourrure, liens qui se sont resserrés durant les XVIIe et XVIIIe siècles, longtemps avant la colonisation à grande échelle. Ces liens ont entraîné des changements importants dans le mode de vie et la composition de beaucoup de groupes d'autochtones. Ils ont notamment abouti à la naissance d'un nouveau peuple autochtone, la nation métisse de la rivière Rouge, qui a joué un rôle de premier plan dans l'histoire de l'Ouest canadien et l'évolution de la fédération canadienne.

Conclusion

3. La Commission conclut que les peuples autochtones ne sont pas des groupes raciaux; ce sont plutôt des entités organiques politiques et culturelles. Même si les groupes autochtones contemporains sont les descendants des premiers habitants de l'Amérique du Nord, ils ont souvent des patrimoines génétiques mixtes et comptent parmi eux des individus d'ascendances diverses. En tant qu'entités politiques organiques, ils ont la capacité d'évoluer avec le temps et de se modifier.

La nation autochtone en tant que vecteur de l'autodétermination

Quels groupes autochtones possèdent le droit à l'autodétermination? Ce droit appartient-il aux petites collectivités locales d'autochtones dont beaucoup comptent à peine quelques centaines de membres? Si c'était le cas, un village pourrait revendiquer le statut de gouvernement au même titre que des groupes autochtones nombreux et que les gouvernements fédéral et provinciaux. À notre avis, cela dénaturerait le droit à l'autodétermination, lequel, selon le droit international, revient aux «peuples». Peu importe le sens plus vaste que ce terme peut avoir, nous considérons qu'il désigne, dans le contexte canadien, ce que nous appelons les «nations autochtones».

Nous préférons utiliser le terme «nation» par opposition à «peuple» pour éviter toute confusion. Le paragraphe 35(2) de la Loi constitutionnelle de 1982 parle des peuples autochtones du Canada, expression qui s'entend notamment «des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada». Nous affirmons que, par exemple, les Inuit du Canada, dans leur ensemble, font partie des peuples autochtones du Canada qui bénéficient d'un droit à l'autodétermination, mais nous estimons également que certains sous-groupes du peuple inuit sont de toute évidence admissibles à ce statut. La même observation vaut pour certains sous-groupes des Indiens et des Métis. Autrement dit, les trois peuples autochtones identifiés au paragraphe 35(2) englobent des nations qui bénéficient elles aussi du droit à l'autodétermination.

À notre sens, une nation autochtone est un groupe assez important d'autochtones qui possède un sentiment commun d'identité nationale et qui constitue la population dominante d'un certain territoire ou groupe de territoires. Cette définition comporte trois éléments: un sentiment collectif d'identité; la taille comme mesure de la capacité; la prédominance sur le territoire.

Le premier, soit le sentiment collectif d'identité, peut être fondé sur divers facteurs. Il repose normalement sur un patrimoine commun, lequel englobe des éléments comme l'histoire, la langue, la culture, les traditions, la conscience politique, les lois, les structures gouvernementales, la spiritualité, l'ascendance, le sol natal ou l'adhésion à un traité particulier. Les groupes autochtones qui partagent un patrimoine commun constituent ce qu'on pourrait appeler des nations historiques puisque les facteurs qui les unissent ont de profondes racines dans le passé. Des groupes comme les Hurons, les Mohawks, les Nis_ga'as, les Haidas et les Métis de la rivière Rouge en sont des exemples. Cependant, les nations historiques ne sont pas les seuls groupes qui possèdent

un droit à l'autodétermination. Dans d'autres cas, un sentiment d'identité nationale peut émaner moins d'un patrimoine commun que d'une situation et de perspectives contemporaines communes, dans lesquelles entrent des facteurs comme des antécédents et une expérience historique analogue, le voisinage géographique et la volonté de partager une destinée commune au moyen d'arrangements gouvernementaux pertinents. En réalité, certaines nations naissantes peuvent prendre place aux côtés des nations historiques parmi les titulaires du droit à l'autodétermination.

Toutes les nations ne peuvent être rangées dans une catégorie ou dans l'autre. Il y a différents cas intermédiaires. De nombreux peuples autochtones qui constituaient jadis des nations historiques se sont fragmentés et dispersés au cours du XIXe siècle, sous l'effet du colonialisme et des politiques gouvernementales, de sorte que leur sentiment d'identité commune s'est effrité et que leurs liens politiques internes se sont relâchés. À notre avis, il est urgent que ces nations se reconstituent en tant qu'unités politiques modernes. C'est seulement ainsi qu'elles pourront efficacement protéger et enrichir leurs langues, leurs cultures et leurs traditions distinctes.

Ce processus de reconstitution doit être ouvert et inclusif, de façon à n'exclure personne du fait de l'application de critères non pertinents ou trop restrictifs. Un groupe autochtone qui restreint le nombre de ses membres de manière arbitraire ne peut prétendre au droit à l'autodétermination. (Nous aborderons la question de la citoyenneté autochtone plus loin dans le présent chapitre.)

Le deuxième élément de notre définition a trait à la taille et à la capacité générale du groupe. Pour constituer une nation, un peuple autochtone doit être suffisamment nombreux pour assumer les pouvoirs et les responsabilités que suppose l'exercice du droit à l'autodétermination. Ce droit permet à un peuple autochtone de choisir de se gouverner lui-même au sein de la fédération canadienne en tant qu'unité autonome dotée d'une vaste gamme de pouvoirs. En général, ce droit ne saurait appartenir à de petites communautés locales qui sont incapables d'exercer les pouvoirs et de s'acquitter des responsabilités d'une unité gouvernementale autonome. Une nation autochtone devrait normalement se composer de plusieurs milliers de membres au moins, étant donné l'étendue des responsabilités des gouvernements modernes et la nécessité d'offrir un niveau équivalent de

services et de coordonner les politiques avec celles des autres gouvernements. Néanmoins, ce critère doit être appliqué d'une manière qui tient compte des situations différentes des peuples autochtones. Par exemple, certaines nations

autochtones, comme les Hurons et les Sarsis, sont regroupées dans une collectivité ou une bande unique et n'ont de toute évidence pas à se joindre à d'autres nations pour exercer leur droit à l'autodétermination. D'autres nations autochtones historiques sont très dispersées géographiquement, leurs membres vivant parfois dans plusieurs provinces différentes, ce qui rend difficile la réunification de toute la nation, du moins dans un avenir immédiat.

Les collectivités locales d'une nation autochtone devront se regrouper pour exercer leur droit à l'autodétermination, sans qu'il soit nécessaire pour autant qu'elles fusionnent. Au contraire, il serait naturel qu'une nation autochtone reconstituée adopte un style fédéral de constitution, ce qui garantirait aux collectivités locales une part importante du pouvoir.

Le troisième élément de notre définition concerne la prédominance sur le territoire. Selon ce critère, un groupe autochtone doit représenter la majorité de la population permanente d'un certain territoire ou groupe de territoires pour posséder le droit à l'autodétermination. Un groupe doit avoir une assise géographique. Nous ne voulons pas laisser entendre par là que ce groupe doit être titulaire de droits fonciers exclusifs ou spéciaux sur le territoire ou les territoires en question. Il suffit qu'il représente la majorité de la population qui y vit en permanence. Le droit à l'autodétermination n'est pas acquis à un groupe dont tous les membres sont éparpillés et donc

minoritaires au sein de la population en général et qui n'a pas, de ce fait, d'assise géographique propre. Toutefois, le fait que bon nombre, voire la plupart des membres d'une nation autochtone soient dispersés en milieu urbain ne signifie pas que celle-ci, dans son ensemble, ne possède aucun droit à l'autodétermination. Dans la mesure où la nation dispose d'une assise géographique, elle peut exercer son droit de manière à englober tous ses membres. Par exemple, le fait que bon nombre de Métis vivent en milieu urbain ne prive pas la nation métisse de son droit à l'autodétermination, puisqu'elle dispose d'assises géographiques où sa population est prédominante.

À l'inverse, un groupe d'autochtones vivant dispersé dans des villes comme Toronto ou Vancouver ne possède pas son propre droit à l'autodétermination, et ce parce qu'il ne constitue pas la majeure partie de la population en ces endroits. Bien sûr, de nombreux autochtones vivant en milieu urbain sont membres de nations autochtones qui ont leurs propres assises géographiques et leur droit à l'autodétermination. Par exemple, beaucoup des autochtones de Halifax appartiennent à la nation micmaque, laquelle possède une assise géographique et remplit donc les conditions nécessaires à l'exercice du droit à

l'autodétermination. Pour peu que ces autochtones soient des membres reconnus de la nation micmaque, ils peuvent participer à l'exercice de son droit à l'autodétermination. Toutefois, les autochtones non affiliés vivant à Halifax ne possèdent pas en propre un droit à l'autodétermination.

Il n'est pas nécessaire qu'une nation autochtone vive sur un territoire contigu unique pour pouvoir posséder le droit à l'autodétermination. Une assise géographique peut consister en plusieurs territoires distincts où les membres de la nation autochtone constituent la majorité de la population. Dans les cas où une nation autochtone est composée d'un certain nombre de collectivités locales vivant en des endroits différents, celles-ci doivent ordinairement s'unir pour pouvoir exercer leur droit à l'autodétermination en tant qu'unité nationale.

Recommandation

La Commission recommande :

2.3.2

Que tous les gouvernements canadiens reconnaissent que les peuples autochtones sont des nations possédant le droit à

l'autodétermination.

Notre définition du terme «nation» est souple et peut s'appliquer à toute une gamme de cas, notamment:

- un peuple des Premières nations ayant un patrimoine historique commun et une assise territoriale unique;
- un peuple des Premières nations ayant un patrimoine historique commun, mais vivant sur plusieurs territoires distincts, que ce soit à l'intérieur d'une seule province ou d'un seul territoire, ou de plusieurs provinces ou territoires;
- un groupe composé de la totalité ou de la plupart des collectivités des Premières nations dans une seule région, un seul territoire nordique ou une seule province;
- un groupe composé de collectivités des Premières nations signataires de traités;

- un groupe composé de la totalité ou de la plupart des collectivités inuit vivant dans une seule région, un seul territoire nordique ou une seule province;
- un groupe composé de la totalité ou de la plupart des collectivités métisses vivant dans une seule province ou un seul territoire nordique, ou dans plusieurs provinces ou territoires nordiques.

Bien entendu, cette liste ne couvre pas toutes les possibilités. Néanmoins, elle témoigne des nombreux groupes qui pourraient constituer une nation aux fins de l'autodétermination. Il importe de se rappeler également qu'un certain nombre de nations autochtones distinctes pourraient exercer leur droit individuel à l'autodétermination en constituant une confédération dotée d'institutions gouvernementales communes.

Dans la pratique, combien de nations autochtones envisageons-nous? Bien que leur nombre précis puisse varier en fonction du nombre de peuples autochtones qui décideront de prendre leurs propres affaires en main, nous pouvons faire certaines estimations. Au moment du premier contact avec les Européens, il y avait entre 50 et 60 nations autochtones occupant les territoires dont se compose maintenant le Canada. À l'heure actuelle, le nombre des nations historiques est un peu plus élevé, atteignant peut-être même 80. Il y aurait, au plus, 80 groupes autochtones capables d'exercer de manière autonome un droit à l'autodétermination. Si les peuples autochtones se groupaient en fonction de critères régionaux, provinciaux ou interprovinciaux, le nombre des entités autonomes serait en réalité quelque peu inférieur. Il faudrait comparer ces chiffres au nombre total de collectivités autochtones locales au Canada, qui se situe autour du millier.

Une autre observation peut être faite. S'il se peut qu'un jour les nations autochtones historiques qui sont dispersées dans plusieurs provinces et territoires se regroupent sous la forme d'entités politiques unifiées, il est bien probable qu'à plus court terme de nombreuses nations trouveront plus facile de s'organiser à l'intérieur des limites provinciales et territoriales existantes. Un certain nombre de raisons pratiques pourraient les y pousser, dont la communauté d'intérêts qui procède d'une situation géopolitique commune et la difficulté de mener des négociations simultanément avec deux ou plusieurs gouvernements provinciaux, sans oublier le gouvernement fédéral. Néanmoins, en principe, il n'y a aucune raison pour laquelle les frontières provinciales ou territoriales devraient constituer un obstacle à la réunification des nations autochtones. Avec le temps, des liens interprovinciaux deviendront de fait

nécessaires pour que certains groupes historiques, comme la nation mohawk et la nation micmaque, puissent se reconstituer sous la forme d'unités gouvernementales contemporaines.

À notre avis, une nation autochtone ne saurait être identifiée mécaniquement en fonction d'une série détaillée de critères objectifs. Le concept comporte un volet psychosocial de taille, soit l'idée que se fait un peuple de lui-même, de ses origines et de son développement futur. Des facteurs historiques et culturels, comme la langue, les coutumes et la conscience politique communes, joueront un rôle de premier plan dans la plupart des cas, mais ils ne l'emporteront pas nécessairement sur l'idée qu'un peuple peut se faire de son avenir et des avantages à se joindre à d'autres dans une entreprise commune. Les nations autochtones, comme n'importe quelle autre nation, ont évolué et changé dans le passé; elles continueront d'évoluer à l'avenir.

Conclusions

4. La Commission conclut que ce sont les nations autochtones, par opposition aux petites collectivités locales, qui possèdent le droit à l'autodétermination. Par nation autochtone nous entendons un nombre assez important d'autochtones qui partagent un sentiment d'identité nationale et qui constituent la population dominante d'un certain territoire ou groupe de territoires. À l'heure actuelle, il y a de 60 à 80 nations historiques au Canada, par opposition à un millier de collectivités autochtones.

5. Les caractéristiques plus précises d'une nation autochtone sont les suivantes:

- elle a un sentiment collectif d'identité nationale dont témoignent une histoire, une langue, une culture, des traditions, une conscience politique, des lois, des structures gouvernementales, une spiritualité, une ascendance et des terres natales en commun;
- elle a une taille et une capacité suffisantes pour lui permettre d'assumer et d'exercer concrètement les pouvoirs et les responsabilités découlant du droit à l'autodétermination;
- elle constitue la majeure partie de la population permanente d'un territoire ou groupe de territoires et, à l'avenir, exercera ses activités à partir d'une assise territoriale définie.droit.

Jusqu'à maintenant, nous avons insisté sur les attributs qu'un groupe autochtone doit posséder pour avoir le droit à l'autodétermination. Nous allons maintenant passer à une question connexe: le processus par lequel un groupe autochtone est identifié aux fins de l'exercice de ce droit.

L'identification des nations autochtones

Les peuples autochtones doivent pouvoir identifier leurs propres unités nationales aux fins de l'exercice du droit à l'autodétermination. Étant donné les nombreuses façons dont les nations autochtones peuvent être organisées et la place importante que la subjectivité occupe, toute initiative d'auto-identification doit nécessairement émaner des principaux intéressés.

Pour qu'un groupe dispose du droit à l'autodétermination, il n'est pas nécessaire qu'il soit reconnu par le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux. Cette conclusion découle du principe même de l'autodétermination, lequel porte sur le pouvoir d'une nation de prendre sa propre destinée politique en main et d'établir ses propres structures gouvernementales. S'il fallait, par exemple, qu'une nation autochtone doive officiellement être reconnue par le gouvernement fédéral pour exercer son droit à l'autodétermination, elle pourrait être frustrée de ce droit par le seul refus du gouvernement fédéral de lui accorder la reconnaissance.

Néanmoins, ce principe doit être pondéré par certaines considérations pratiques. À moins que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ne soient disposés à reconnaître l'existence d'une certaine nation autochtone et à collaborer à l'établissement d'un processus de mise en application de son droit à l'autodétermination, il sera difficile pour celle-ci d'exercer réellement ce droit. Tout processus de mise en application du droit à l'autodétermination doit être axé sur un juste équilibre entre la reconnaissance et les principes de l'autodétermination.

Dans bien des cas, lorsqu'un groupe s'identifiera comme nation autochtone ayant droit à l'autodétermination, cette auto-identification correspondra à des perceptions déjà répandues dans le public et à une pratique gouvernementale existante si bien qu'elle ne risquera pas d'être contestée. Cependant, dans d'autres cas, cette auto-identification pourrait donner lieu à des conflits, et ce sur trois plans: ceux de l'identité, de la représentativité et de l'appartenance. Dans la pratique, les distinctions entre ces trois types de conflit sont souvent floues puisque beaucoup d'entre eux peuvent comporter de multiples aspects.

Un conflit d'identité survient lorsqu'il faut déterminer si un groupe constitue ou non une nation autochtone possédant le droit à l'autodétermination. On peut se demander peut-être si le groupe est en réalité autochtone ou s'il répond aux critères de l'identité nationale décrits ci-dessus (sentiment d'identité, taille et prédominance sur le territoire).

À l'inverse, un conflit de représentativité surgit lorsqu'il s'agit de savoir lequel de deux organismes rivaux est habilité à représenter une certaine nation autochtone (ou une des collectivités membres) dans le cadre de processus de mise en application du droit à l'autodétermination. Des conflits de représentativité se présentent lorsqu'un organisme faisant partie d'un groupe prétend en être le porte-parole, mais que sa prétention est contestée par un autre organisme, qui dit lui aussi être le véritable représentant du groupe ou, à tout le moins, met en doute la capacité de l'autre organisme de s'en faire le porte-parole. Parfois, des conflits de ce genre découlent de prétentions contradictoires de corps administratifs élus et traditionnels; dans d'autres cas, ils découlent de divergences entre familles ou de scissions politiques au sein du groupe.

Enfin, un conflit d'appartenance se pose lorsqu'il s'agit de déterminer si la composition d'une nation autochtone lui permet d'exercer le droit à l'autodétermination, ou si ses règles et pratiques d'appartenance comportent de graves lacunes qui l'empêcheraient d'accéder à ce droit. Une Première nation regroupe un certain nombre de collectivités locales dont la composition est régie par les règles énoncées dans la Loi sur les Indiens. Un groupe nombreux d'Indiens non inscrits vivant à proximité pourraient soutenir qu'ils font partie de l'unité nationale plus vaste, même s'ils ne sont pas reconnus comme membres en vertu des règles d'appartenance locales. Ils pourraient prétendre avoir été exclus injustement du groupe qui exerce le droit à l'autodétermination. Étant donné qu'une nation autochtone doit être constituée de manière inclusive pour accéder au droit à l'autodétermination, un conflit d'appartenance à grande échelle de ce genre pourrait avoir des répercussions très importantes.

Nous estimons qu'il ne serait pas souhaitable que le gouvernement fédéral règle ces questions au cas par cas sans divulguer les principes et les politiques applicables, ni les facteurs entrant en ligne de compte ou les objectifs poursuivis. Le processus existant fait une trop large place à la discrétion politique et tient trop peu compte du genre de considérations qui devraient guider la mise en application du droit à l'autodétermination.

Conclusion

6. La Commission conclut que les peuples autochtones devraient pouvoir identifier leurs propres unités nationales aux fins de l'exercice du droit à l'autodétermination. Pour posséder ce droit, il n'est pas nécessaire qu'une nation autochtone soit reconnue comme telle par le gouvernement fédéral ou par les gouvernements provinciaux. Néanmoins, dans la pratique, à moins que les autres gouvernements canadiens ne soient disposés à reconnaître l'existence de nations autochtones et à négocier avec elles, ces dernières pourraient avoir de la difficulté à exercer concrètement ce droit. Par conséquent, dans la pratique, il faudrait que les gouvernements fédéral et provinciaux reconnaissent l'existence des nations autochtones du Canada et entament avec elles des négociations sérieuses en vue de la concrétisation de leur droit à l'autodétermination.

Recommandation

La Commission recommande :

2.3.3

Que le gouvernement fédéral mette en place un processus neutre et transparent pour

l'identification des groupes autochtones pouvant exercer le droit à l'autodétermination en tant que nations, processus qui appliquerait les attributs suivants pour définir la nation:

- a) la nation a un sentiment collectif d'identité nationale dont témoignent une histoire, une langue, une culture, des traditions, une conscience politique, des lois, des structures gouvernementales, une spiritualité, une ascendance et des terres natales en commun;
- b) la nation a une taille et une capacité suffisantes pour lui permettre d'assumer et d'exercer concrètement les pouvoirs et les responsabilités découlant du droit à l'autodétermination;
- c) la nation constitue la majeure partie de la population permanente d'un territoire ou groupe de territoires et, à l'avenir, exercera ses activités à partir d'une assise territoriale définie.

Nous examinerons de plus près cette recommandation plus loin dans le présent

chapitre.

2.3 L'autonomie gouvernementale

En droit international, les initiatives autochtones en matière de fonction gouvernementale reposent sur le droit à l'autodétermination, mais elles peuvent également avoir d'autres fondements. À notre avis, le droit constitutionnel canadien actuel reconnaît aux peuples autochtones du Canada le droit inhérent de se gouverner eux-mêmes. Ce droit découle du statut originel des peuples autochtones en tant que nations indépendantes et souveraines dans les territoires qu'elles occupaient. Il a été reconnu et rendu opérant dans les multiples traités, alliances et autres rapports négociés entre ces peuples et les Couronnes française et britannique. Cette pratique généralisée a donné naissance à un ensemble de règles de droit coutumier communes aux différentes parties, qui ont finalement été intégrées dans le droit général canadien.

En 1982, le droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale a été reconnu et confirmé dans le paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 à titre de droit ancestral et issu de traités. Il est, par conséquent, désormais inscrit dans la Constitution canadienne, et les peuples autochtones qui l'exercent constituent l'un des trois ordres distincts de gouvernement au Canada, au même titre que les gouvernements fédéral et provinciaux. La sphère de compétence autochtone inhérente en vertu du paragraphe 35(1) couvre toutes les questions reliées au bon gouvernement et au bien-être des peuples autochtones et de leurs territoires. Cette sphère de compétence inhérente comprend un centre, qui englobe les domaines dans lesquels une nation autochtone peut agir de sa propre initiative, et des confins, où des mesures ne peuvent être prises qu'après conclusion d'un traité ou d'une entente avec la Couronne.

Le droit constitutionnel à l'autonomie gouvernementale ne se substitue pas au droit à l'autodétermination et n'a pas préséance sur lui. Le paragraphe 35(1) ne fait que reconnaître et confirmer un droit préexistant. Ce droit constitutionnel existe pour tout peuple autochtone qui désire s'en prévaloir, en sus ou en application de son droit à l'autodétermination. En outre, selon les modalités élémentaires d'interprétation des traités et en vertu d'un principe politique général, ce droit constitutionnel ne modifie en rien la relation spéciale liant les nations signataires de traités et la Couronne. Il représente seulement un outil supplémentaire à la disposition des nations qui jugent bon de s'en servir pour accroître leur autonomie et il ne change rien aux autres droits qu'elles tiennent

d'autres sources.

Dans les pages qui suivent, nous examinerons:

- les sources juridiques du droit à l'autonomie gouvernementale dans la doctrine des droits ancestraux;
- les contributions des nations autochtones à la genèse historique de la Constitution canadienne;
- la reconnaissance des droits ancestraux et issus de traités dans la Loi constitutionnelle de 1982;
- la constitutionnalisation du droit à l'autonomie gouvernementale dans la loi de 1982;
- la portée de ce droit constitutionnel;
- l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés*;
- le rôle clé de la nation autochtone dans la mise en œuvre du droit à l'autonomie gouvernementale;
- la question de la citoyenneté dans les nations autochtones;
- les trois ordres de gouvernement du Canada.

La présente section s'appuie sur l'analyse préliminaire présentée dans notre document de discussion, *Partenaires au sein de la Confédération* : Les peuples autochtones, l'autonomie gouvernementale et la Constitution, et dans *Le droit à l'autonomie gouvernementale des autochtones et la Constitution* : Commentaire¹¹⁷. Nous avons révisé notre exposé de la question pour tenir compte des multiples observations, suggestions et critiques que ces deux documents ont suscitées¹¹⁸. Nous présentons donc ci-dessous une étude élargie de cette question; elle suit, à certains égards, l'analyse présentée dans *Partenaires au sein de la Confédération*, mais, à d'autres égards, représente une façon nouvelle d'aborder cette question.

Les droits ancestraux et le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale en common law

Aux alentours de 1802, un jeune Québécois du nom de William Connolly quitta son village près de Montréal pour aller chercher fortune dans l'Ouest en faisant la traite des fourrures pour la Compagnie du Nord-Ouest¹¹⁹. Environ un an plus tard, William épousa une jeune Crie nommée Suzanne, dont les origines étaient intéressantes. Née d'une mère crie et d'un père canadien-français, elle était la belle-fille d'un chef crie de Cumberland House, à l'ouest du lac Winnipeg¹²⁰. Conformément au droit crie, l'union entre William et Suzanne s'est faite par consentement mutuel, un cadeau étant probablement offert au beau-père de Suzanne. Ce mariage n'a jamais été béni par un prêtre ou un ministre du culte. Les mariages de ce genre étaient chose courante à l'époque chez les gens qui pratiquaient la traite des fourrures.

William et Suzanne vécurent heureux ensemble pendant près de 30 ans et eurent six enfants, dont l'une allait d'ailleurs devenir lady Amelia Douglas, épouse du premier gouverneur de la Colombie-Britannique. William Connolly fit fortune dans le commerce de la fourrure. Un contemporain le décrivait comme «vraiment un bon garçon et un excellent fils de la verte Érin». Après la fusion entre la Compagnie du Nord-Ouest et la Compagnie de la Baie d'Hudson, il demeura chef de poste et fut par la suite promu agent principal.

En 1831, William abandonna le commerce de la fourrure dans l'Ouest et revint dans la région de Montréal avec Suzanne et plusieurs de leurs enfants. Toutefois, peu après, il décida de considérer son premier mariage comme non valide et épousa sa riche petite-cousine, Julia Woolrich, dans une cérémonie catholique. Suzanne finit par retourner dans l'Ouest avec ses enfants les plus jeunes et passa les dernières années de sa vie dans le couvent des Sœurs grises de Saint-Boniface, entretenue par William puis par Julia. À sa mort à la fin des années 1840, William légua tous ses biens à Julia et à leurs deux enfants, excluant Suzanne et ses enfants de la succession.

En 1862, plusieurs années après la mort de Suzanne, son fils aîné, John Connolly, intenta un procès à Julia Woolrich pour obtenir une part de la succession de son père. Cette affaire célèbre, Connolly c. Woolrich, fut entendue par les tribunaux québécois et fit ensuite l'objet d'un appel auprès du Conseil privé de Grande-Bretagne avant d'être réglée à l'amiable¹²¹. Les jugements rendus dans cette affaire jettent un jour particulièrement intéressant sur le statut constitutionnel des nations autochtones et leurs rapports avec les colons français et anglais.

À l'appui de sa demande, John Connolly alléguait que le mariage conclu entre

sa mère et William Connolly était valide selon le droit cri et que le couple avait vécu en régime de communauté de biens, si bien que chacun des conjoints avait droit à la moitié des biens de la communauté. Après le décès de William, seule sa moitié des biens pouvait être léguée à Julia, l'autre moitié devant revenir automatiquement à Suzanne, son épouse légitime. À la mort de celle-ci, ses enfants avaient droit à la moitié de la succession, alors entre les mains de Julia.

Les tribunaux du Québec devaient donc d'abord se prononcer sur la validité du mariage cri contracté entre Suzanne et William. D'après l'avocat de Julia Woolrich, il n'était pas valide du fait qu'il ne respectait pas les exigences de la common law anglaise en vigueur dans le Nord-Ouest en 1803. En outre, disait-il, se faisant ainsi l'écho des pires préjugés de l'époque, le tribunal ne pouvait pas reconnaître la validité d'un mariage célébré conformément aux coutumes de nations non civilisées et païennes, même s'il était conclu entre deux autochtones, ni à plus forte raison entre une autochtone et un non-autochtone.

La Cour supérieure du Québec a rejeté les arguments de Julia Woolrich, statuant que le mariage cri de Suzanne et William était valide et que leur fils aîné avait droit à sa juste part de la succession. Cette décision a été confirmée en appel par la Cour du Banc de la Reine du Québec.

Dans l'arrêt rendu par la Cour supérieure, le juge Monk se déclarait disposé, aux fins de la discussion, à supposer que les premiers négociants européens venus s'installer dans le Nord-Ouest avaient apporté avec eux le droit qui leur était propre¹²². Néanmoins, la région était déjà occupée par [TRADUCTION] «de nombreuses et puissantes tribus d'Indiens, par des nations autochtones qui possédaient ces terres depuis fort longtemps». À supposer que le droit français ou britannique ait été introduit dans cette région à un moment donné, «peut-on prétendre que les droits territoriaux, l'organisation politique, telle qu'elle existait, ou les lois et usages des tribus indiennes, étaient abrogés, qu'ils ont cessé d'exister lorsque ces deux nations européennes ont commencé à faire du commerce avec les occupants autochtones?» Répondant à sa propre question par la négative, le juge Monk écrivait: «À mon avis, il est incontestable que tel n'est pas le cas et que, loin d'être abolis, ils sont demeurés pleinement en vigueur et n'ont même pas été modifiés à quelque degré que ce soit en ce qui concerne les droits civils des autochtones¹²³.»

À l'appui de cette conclusion, le juge Monk citait longuement Worcester c. Georgia¹²⁴, arrêt faisant autorité, rendu en 1832 par la Cour suprême des États-Unis présidée par le juge en chef Marshall. Le juge Marshall y décrit la politique

de la Couronne britannique en Amérique avant la Révolution américaine dans les termes suivants:

[TRADUCTION] Il est certain que notre histoire, depuis la colonisation de notre pays, ne fournit aucun cas où la Couronne aurait tenté de s'intégrer dans les affaires internes des Indiens, si ce n'est pour tenir à distance les agents des puissances étrangères qui, en tant que commerçants ou à d'autres titres, auraient pu les convaincre de conclure des alliances avec des pays étrangers. Le Roi acheta leurs terres s'ils consentaient à les céder, et cela, au prix qu'ils voulaient bien accepter; cependant, il ne les a jamais forcés à le faire. Il acheta également au moyen de subsides, leur adhésion à des alliances ainsi que leur dépendance, mais il ne s'est jamais ingéré dans leurs affaires internes ni ne s'est immiscé dans leur gouvernement autonome, dans la mesure où seuls les Indiens eux-mêmes étaient concernés¹²⁵ [c'est le juge Monk qui souligne].

Ainsi, la Couronne britannique ne s'étant pas immiscée dans les affaires internes de ses alliés et protégés indiens, ceux-ci auraient conservé leur autonomie gouvernementale à cet égard. Faisant sien ce point de vue, le juge Monk concluait qu'il pouvait affirmer sans hésitation que «les droits politiques et territoriaux des Indiens, leurs lois et leurs usages demeuraient pleinement en vigueur» dans le Nord-Ouest à l'époque en question¹²⁶. Cet arrêt dépeint donc les peuples autochtones comme des nations autonomes vivant sous la protection de la Couronne, mais conservant leurs droits territoriaux, leurs organisations politiques et leur droit coutumier.

On peut tirer plusieurs enseignements de *Connolly c. Woolrich*. Premièrement, les sources du droit et du pouvoir sont, au Canada, plus diverses qu'on ne le suppose parfois. Elles incluent le droit coutumier et les régimes politiques des nations autochtones en plus de l'éventail traditionnel des sources euro-canadiennes.

Deuxièmement, dans les premiers temps, l'histoire du Canada a souvent été caractérisée par des relations étroites et relativement harmonieuses entre les peuples autochtones et les nouveaux venus. La traite des fourrures, qui jouait un rôle important dans l'économie du Canada à ses débuts, reposait sur des alliances qui existaient de longue date entre les négociants européens et les chasseurs et négociants autochtones. Au niveau personnel, ces alliances ont donné naissance à une population métissée qui s'assimilait parfois aux groupes

existants mais, dans d'autres cas, se regroupait pour former des nations et des collectivités distinctes, comme les Métis de la rivière Rouge.

L'arrêt *Connolly c. Woolrich* révèle que les nouveaux arrivants ont jugé utile parfois d'oublier les alliances et les pactes conclus avec les peuples autochtones et de former des communautés qui les excluaient et supprimaient toutes racines locales. Cependant, malgré ces efforts, les tribunaux ont périodiquement confirmé la relation établie à l'origine entre les nouveaux venus et les peuples autochtones et fait respecter les droits qui en découlaient, au nombre desquels figurait le droit de ces peuples de conduire leurs affaires suivant leurs propres lois à l'intérieur d'un cadre constitutionnel plus vaste les rattachant à la Couronne¹²⁷.

L'arrêt *Connolly c. Woolrich* tranche donc avec l'impression courante que les peuples autochtones ne possèdent aucun droit général de se gouverner eux-mêmes. On pense souvent que tous les pouvoirs gouvernementaux au Canada émanent de la Couronne, qui les a conférés au Parlement et aux assemblées législatives provinciales au moyen de lois constitutionnelles, textes fondamentaux qui sont au cœur de notre constitution écrite. Dans cette optique, comme les lois constitutionnelles ne reconnaissent pas expressément l'existence de gouvernements autochtones, les seuls pouvoirs gouvernementaux détenus par les peuples autochtones sont ceux qu'ils ont reçus par délégation du Parlement ou des assemblées législatives provinciales aux termes de lois comme la Loi sur les Indiens¹²⁸ ou la *Metis Settlements Act*¹²⁹ de l'Alberta.

Ce point de vue repose sur l'hypothèse que toute règle de droit doit être énoncée dans un texte législatif ou d'autres instruments juridiques. Selon ce point de vue, si un droit n'a pas été consacré dans un tel document, il ne s'agit pas d'un droit juridique, mais, tout au plus, d'un droit moral ou politique qui n'a pas de valeur juridique et que les tribunaux ordinaires ne peuvent donc pas faire appliquer. Les lois constitutionnelles ne reconnaissant pas explicitement aux autochtones un droit à l'autonomie gouvernementale, celui-ci n'existerait pas en droit canadien.

Ce point de vue néglige toutefois des aspects importants de notre système juridique. Les lois canadiennes ont des sources très diverses, aussi bien écrites que tacites, législatives que coutumières. On reconnaît, par exemple, depuis longtemps que la Constitution écrite est fondée sur des principes fondamentaux tacites qui en régissent le statut et l'interprétation¹³⁰. Au Québec, les lois générales applicables aux affaires privées des citoyens tirent leur origine en

grande partie d'un ensemble de lois coutumières françaises, la Coutume de Paris, introduites au Canada au XVII^e siècle et consignées en 1866 dans le Code civil du Bas-Canada¹³¹. Dans les autres provinces, le régime général de droit privé repose sur la common law britannique, c'est-à-dire un ensemble de règles de droit tacites appliquées par les tribunaux et remontant au Moyen âge¹³². La common law britannique n'a jamais été énoncée sous forme de lois, sinon de façon partielle et fragmentaire. Au fil des ans, elle est devenue un instrument juridique souple que les tribunaux peuvent adapter en fonction des circonstances nouvelles et de l'évolution des conditions sociales.

Étant donné les multiples sources du droit et des droits au Canada, il n'est pas étonnant que les tribunaux du Canada aient reconnu l'existence d'un ensemble particulier de «droits ancestraux». Ceux-ci reposent non pas sur des instruments tels que les textes de loi, mais sur des sources non écrites telles que les coutumes et les pratiques établies de longue date. Ainsi, dans l'arrêt Sparrow, la Cour suprême du Canada a reconnu le droit de pêche ancestral des Musqueams en s'appuyant sur les preuves établissant «que les Musqueams vivaient dans la région comme société organisée bien avant la venue des colons européens et que la prise du saumon faisait partie intégrante de leur vie et le demeure encore aujourd'hui¹³³.» La Cour a statué en outre que les règlements gouvernementaux régissant le droit de pêche ancestral ne sauraient délimiter le contenu et la portée de ce droit¹³⁴.

Les droits ancestraux comprennent les droits territoriaux, les droits de chasse et de pêche, des droits linguistiques, culturels et religieux particuliers ainsi que les droits détenus en vertu des régimes coutumiers de droit autochtone. Ils incluent également le droit à l'autonomie gouvernementale. On retrouve ce point de vue général dans les propos de John Amagoalik, qui s'exprimait au nom du Comité inuit sur les questions nationales en 1983:

[TRADUCTION] Selon nous, les droits ancestraux, le titre ancestral afférent aux terres, aux eaux et aux glaces marines découlent des droits ancestraux et tous les droits de pratiquer nos coutumes et nos traditions, de conserver et de développer nos langues et nos cultures ainsi que les droits à l'autonomie gouvernementale, tout cela découle du fait que nous possédons des droits ancestraux. [...] À notre avis, on peut également considérer les droits ancestraux comme des droits de la personne, car ce sont les choses dont nous avons besoin pour continuer à survivre en tant que peuples distincts au Canada.

Cette idée était reprise par Clem Chartier, parlant au nom du Ralliement national des Métis:

[TRADUCTION] Pour nous, le titre ancestral ou le droit ancestral est le droit de posséder collectivement des terres, des eaux et des ressources, tant renouvelables que non renouvelables. C'est un droit à l'autonomie gouvernementale, le droit de se gouverner soi-même avec ses propres institutions¹³⁵ [...]

Une résolution adoptée par l'Assemblée nationale du Québec en 1985 reflète un point de vue similaire. Elle reconnaît les droits ancestraux existants des nations autochtones du Québec et exhorte également le gouvernement du Québec à conclure avec elles des ententes leur assurant l'exercice:

- a) du droit à l'autonomie au sein du Québec;
- b) du droit à leur culture, leur langue, leurs traditions;
- c) du droit de posséder et de contrôler des terres;
- d) du droit de chasser, pêcher, piéger, récolter et participer à la gestion des ressources fauniques;
- e) du droit de participer au développement économique du Québec et d'en bénéficier¹³⁶ [...]

La doctrine des droits ancestraux n'est pas une innovation moderne, inventée par les tribunaux pour réparer les injustices commises dans le passé. Comme nous l'avons vu au volume 1 du présent rapport, cette doctrine se reflète dans les nombreux traités de paix et d'amitié conclus aux XVIIe et XVIIIe siècles entre les peuples autochtones et les Couronnes française et britannique. Les droits ancestraux figurent également dans la Proclamation royale de 1763 et d'autres instruments de la même époque ainsi que dans les traités signés en Ontario, dans l'Ouest et dans le Nord-Ouest à la fin du XIXe siècle et au début du XXe. Ces droits entrent aussi en ligne de compte dans les nombreuses lois, même les plus anciennes, portant sur les questions autochtones ainsi que dans une série de décisions judiciaires depuis près de deux siècles. À ce titre, la doctrine des droits ancestraux est l'une des plus anciennes et des plus constantes du droit canadien.

Les principes qui sous-tendent l'arrêt *Connolly c. Woolrich* constituent l'essence même du droit canadien moderne en matière de droits ancestraux¹³⁷. Ils définissent le cadre constitutionnel fondamental de la relation existant entre les peuples autochtones et la Couronne et règlent l'interaction entre les régimes généraux de droit et de gouvernement du Canada et les lois, les institutions gouvernementales et les territoires des autochtones¹³⁸.

Dans une série d'arrêts jurisprudentiels rendus au cours des dernières décennies, la Cour suprême du Canada a confirmé la thèse selon laquelle les droits ancestraux existent en droit canadien et doivent être reconnus par les tribunaux partout au Canada¹³⁹ (voir le chapitre 6 du volume 1). Selon ce qu'a statué le juge Judson dans l'arrêt *Calder*:

[I]l reste que lorsque les colons sont arrivés, les Indiens étaient déjà là, ils étaient organisés en sociétés et occupaient les terres comme leurs ancêtres l'avaient fait depuis des siècles. C'est ce que signifie le titre indien¹⁴⁰ [...]

Selon la juge Bertha Wilson, exprimant l'opinion unanime de la Cour suprême dans l'arrêt *Roberts c. Canada* (1989), le droit dont relève le titre ancestral est la common law fédérale, c'est-à-dire un ensemble de règles de droit tacites qui s'appliquent à l'intérieur de la sphère constitutionnelle fédérale¹⁴¹ et, en principe, de façon uniforme dans l'ensemble du Canada et que l'on peut donc considérer comme faisant partie de la common law du Canada.

Il convient de préciser que par «common law fédérale» nous n'entendons pas la common law britannique qui s'applique dans différentes parties du Canada en dehors du Québec et que nous ne cherchons pas non plus à opposer cet ensemble de règles au régime de droit civil de cette province. Cette expression désigne plutôt un ensemble de règles fondamentales tacites communes à tout le Canada et applicables en principe à toutes ses entités, qu'elles soient régies à d'autres égards par la common law britannique, le droit civil français ou le droit coutumier autochtone.

La doctrine des droits ancestraux relève donc de la common law dans le sens où elle n'émane pas de dispositions législatives ou constitutionnelles et ne dépend pas de celles-ci pour avoir force de loi¹⁴². Elle se fonde plutôt sur les droits que détenaient à l'origine les nations autochtones et qui ont été reconnus dans la coutume émanant des rapports entre ces nations et les colons arrivant de France et d'Angleterre à partir du XVII^e siècle. Cet ensemble de règles

fondamentales jette un pont juridique entre les nations autochtones et le reste de la population canadienne et régit l'interaction entre leurs régimes juridiques et gouvernementaux respectifs, permettant à chacun de fonctionner harmonieusement à l'intérieur de sa propre sphère. Il s'agit donc, dans ce sens, d'un ensemble de règles de droit intersociétales. En outre, cette doctrine n'est d'origine ni purement autochtone, ni purement européenne. Elle s'appuie en fait sur les usages et les conceptions de toutes les parties à la relation, ces usages et conceptions ayant été modifiés et adaptés au fur et à mesure des contacts intervenus. Cette doctrine constitue un pont entre les différentes sociétés et chacune d'elles contribue à sa construction.

En reconnaissant l'existence d'une common law applicable aux droits ancestraux, la Cour suprême du Canada a, de nos jours, confirmé tacitement l'opinion exprimée en 1887 par le juge Strong du même tribunal, qui déclarait dans l'arrêt *St. Catharines*:

[TRADUCTION] Il appert donc qu'aux États-Unis, la ligne de conduite traditionnelle, datant de l'époque coloniale, relativement aux Indiens et à leurs terres a produit des règles juridiques bien établies [...] S'il en est ainsi en ce qui concerne les terres indiennes aux États-Unis, [...] comment est-il possible de présumer que le droit puisse, ou plutôt ait pu, au moment de la Confédération, être moins favorable aux Indiens dont les terres étaient situées dans les limites du Dominion de la Couronne britannique, fondatrice de cette doctrine avantageuse suivie de si près aux États-Unis depuis l'époque des gouvernements coloniaux? Par conséquent, lorsque nous considérons la chose eu égard au Canada, la pratique constante a été de reconnaître le titre indien comme pouvant être éteint uniquement par suite d'une cession à la Couronne. Je soutiens que, s'il n'y avait eu aucun texte législatif énonçant expressément cette règle comme une règle de droit positif, nous devrions, comme les tribunaux américains l'ont fait, décider que cette règle était néanmoins une règle tacite de la common law, que les tribunaux étaient tenus d'appliquer à ce titre¹⁴³ [...]

À notre avis, cette doctrine de common law en matière de droits ancestraux comprend le droit des peuples autochtones de se gouverner eux-mêmes en tant que nations autonomes à l'intérieur du Canada. Même si la Cour suprême du Canada ne s'est pas encore prononcée directement sur cette question, on peut trouver certains indices de sa pensée à ce sujet dans *R. c. Sioui* (1990),

sous la plume du juge Lamer, exprimant le jugement unanime des neuf juges de la Cour. Il cite en traduction un passage de Worcester c. Georgia (1832), dans lequel la Cour suprême des États-Unis résume l'attitude britannique envers les peuples autochtones d'Amérique au milieu du XVIIIe siècle:

C'était la politique de la Grande-Bretagne à l'égard des nations indiennes qui habitaient le territoire d'où elle avait exclu tous les autres Européens; c'étaient ses revendications et sa présentation pratique des chartes qu'elle a accordées; elle les considérait comme des nations capables de maintenir les relations de paix et de guerre, de se gouverner elles-mêmes, sous sa protection, et elle a conclu des traités avec elles, dont elle a reconnu le caractère obligatoire [c'est le juge Lamer qui souligne].

Le juge Lamer ajoute ensuite que la Grande-Bretagne avait continué de pratiquer une politique semblable après la chute de la Nouvelle-France et l'expansion des revendications territoriales britanniques:

La Couronne britannique reconnaissait, en effet, aux Indiens certains droits de propriété sur leurs terres, elle cherchait à établir un commerce avec eux qui s'élèverait au-dessus du niveau de l'exploitation et leur apporterait un juste avantage. Elle leur reconnaissait aussi l'autonomie dans leurs affaires internes, intervenant ainsi le moins possible dans ce domaine¹⁴⁴ [nous soulignons].

En résumé, en vertu de la common law applicable aux droits ancestraux, les peuples autochtones ont le droit inhérent de se gouverner eux-mêmes au Canada. Ce droit est inhérent en ce sens qu'il découle de la vie et des traditions collectives de ces peuples, et non de la Couronne ou du Parlement.

Conclusion

7. La Commission conclut que le droit à l'autodétermination est le point de départ fondamental des initiatives autochtones en matière de fonction gouvernementale. Ce n'est toutefois pas la seule base sur laquelle peuvent reposer de telles initiatives. Le droit constitutionnel canadien reconnaît aussi aux peuples autochtones un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale au sein du Canada. Ce droit est inhérent en ce sens qu'il tire finalement son origine de la vie et des traditions collectives de ces peuples, et non de la Couronne ou du Parlement. Plus précisément, il découle du statut originel des

peuples autochtones en tant que nations indépendantes et souveraines dans les territoires qu'elles occupaient, tel qu'il a été reconnu et rendu opérant dans les multiples traités, alliances et autres relations entre ces peuples et les Couronnes française et britannique. Cette pratique généralisée a donné naissance à un ensemble de règles de droit coutumier communes aux différentes parties, qui ont finalement été intégrées dans le droit canadien.

Le processus d'élaboration de la Constitution

La Constitution du Canada a une structure interne complexe qui porte la marque de toute une gamme de processus et d'événements historiques. Le processus d'édification de la fédération canadienne ne se limite pas au pacte historique, conclu dans les années 1860 entre les représentants francophones et anglophones du Bas-Canada, du Haut-Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick et, ultérieurement, aux négociations relatives à l'adhésion des autres provinces. La Confédération canadienne plonge également ses racines dans les anciennes annales des traités et alliances conclus entre les peuples autochtones d'Amérique du Nord et la Couronne.

L'État moderne du Canada est en partie l'aboutissement d'un processus historique complexe mettant en jeu les multiples relations établies entre divers groupes d'autochtones et les colons français et britanniques. Ces relations se sont traduites par toute une gamme de textes juridiques formels, en particulier des traités, des lois et des instruments émanant de la Couronne tels que la Proclamation royale de 1763. L'ensemble des usages qui en a résulté a fini par donner naissance à une common law intersociétale qui a tissé des liens entre les sociétés en question et leur a permis d'entretenir des relations durables.

Au fil du temps, les peuples autochtones se sont intégrés de diverses façons à la fédération naissante du Canada tout en conservant les droits afférents à leurs lois, leurs terres, leurs structures politiques et leur autonomie interne dans le cadre de la common law canadienne.

Comme nous l'avons vu au volume 1, cela ne s'est pas fait de manière totalement consensuelle (voir les chapitres 3 et 6). Certains actes de coercition, d'escroquerie et de fraude caractérisée ont entaché ce processus, marqué également par des promesses non tenues, des spoliations de toutes sortes et un mépris flagrant à l'égard des droits établis. Il n'en est pas moins vrai que la Constitution actuelle du Canada résulte partiellement des traités initiaux et des autres relations que les premiers peuples entretenaient (et continuent d'entretenir) avec la Couronne et des droits découlant de ces relations.

Ces traités représentent une partie essentielle de la Constitution. Pour de nombreux peuples autochtones, ils jouent le même rôle que celui que joue la Loi constitutionnelle de 1867 (auparavant l'Acte de l'Amérique du Nord britannique) pour les provinces. Les modalités de la fédération canadienne sont définies non seulement par les documents constitutionnels régissant les relations entre le gouvernement fédéral et les provinces, mais également par les traités et autres textes établissant les liens fondamentaux entre les peuples autochtones et la Couronne. En bref, le « fédéralisme fondé sur les traités » forme partie intégrante de la Constitution du Canada.

Pour interpréter ces traités, il convient de rappeler l'observation faisant autorité de lord Sankey au sujet de la nature de la loi de 1867:

[TRADUCTION] Dans la mesure où l'Acte [de 1867] consacre un compromis qui a amené les premières provinces à accepter de se fédérer, il importe de se rappeler que la préservation des droits des minorités était une condition de l'adhésion de ces dernières à la fédération et l'assise sur laquelle l'ensemble de la structure a été par la suite édifié. Il ne faut pas permettre qu'au fil des ans le processus de l'interprétation affaiblisse les dispositions du contrat initial qui a servi de fondement à la fédération ou en réduise la portée¹⁴⁵ [...]

Cette observation vise directement la position des provinces lors de leur adhésion à la fédération, mais il est bon de s'en souvenir quand on aborde le cas des nations autochtones¹⁴⁶.

Un influent juriste québécois, le juge Thomas-Jean-Jacques Lorranger, a adopté une optique semblable en 1883. Il faisait le point sur la question en présentant une série de propositions dont trois nous intéressent ici:

1. La confédération des provinces britanniques a été le résultat d'un pacte formé par les provinces et le Parlement Impérial, qui, en décrétant l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord, n'a fait que le ratifier.
2. Les provinces sont entrées dans l'union fédérale avec leur identité corporative, leurs anciennes constitutions, et tous leurs pouvoirs législatifs, dont elles ont consenti à retrancher un certain nombre qu'elles ont cédés au parlement fédéral, pour les exercer dans leur intérêt commun et dans des fins d'utilité générale, mais en conservant le reste pour en laisser l'exercice à leurs

législatures, agissant dans la sphère provinciale, d'après leur ancienne constitution, sauf certaines modifications de forme établies par le pacte fédéral.

3. Loin de leur avoir été conférés par le gouvernement fédéral, les pouvoirs des provinces non cédés à ce gouvernement, sont le résidu de leurs anciens pouvoirs, et loin d'avoir été créés par lui, il a été le fruit de leur association et de leurs conventions et il a été créé par elles¹⁴⁷.

Au cœur de ces propositions figure un principe unique, plus fondamental, qui peut s'appeler le principe de la continuité¹⁴⁸. Selon la formule de Loranger, «pas plus qu'à un particulier, un droit ni un pouvoir ne peuvent être enlevés à une nation que par une loi qui les révoque ou par un abandon volontaire¹⁴⁹».

Loranger pensait au statut et aux droits des provinces qui se sont unies en 1867, mais les implications du principe de la continuité vont bien au-delà. Il vient en particulier étayer la thèse selon laquelle les nations autochtones n'ont pas perdu leurs droits inhérents lorsqu'elles ont conclu une relation confédérale avec la Couronne. Elles ont conservé leurs anciennes constitutions dans la mesure où celles-ci étaient compatibles avec cette relation nouvelle.

Cette conception élargie de la Constitution soulève diverses questions. Premièrement, le processus d'élaboration de la Constitution s'est étendu sur une période très longue allant des ententes anciennes telles que les conventions conclues au XVII^e siècle entre les Cinq-Nations et les Couronnes française et britannique jusqu'à l'adhésion relativement récente de Terre-Neuve en 1949. L'union fédérale de 1867, dans le cadre de laquelle les francophones et les anglophones se sont associés pour former un nouveau pays, le Canada, a été un événement marquant de ce processus. Néanmoins, il ne faut y voir qu'une étape dans une longue évolution historique qui, d'une façon ou d'une autre, était amorcée depuis un certain temps et s'est poursuivie jusqu'à nos jours.

L'élaboration de la Constitution a pris des formes variées. Les conditions régissant les relations entre la Couronne et la nation micmaque ou la nation huronne étaient différentes de celles qui s'appliquaient à la Nouvelle-Écosse, à la Colombie-Britannique ou à l'Alberta. Par exemple, en vertu du Traité d'Annapolis Royal, conclu avec la nation micmaque, la Couronne britannique promettait en 1726 [TRADUCTION] «tous les témoignages de faveur, de protection et d'amitié» aux Indiens et s'engageait à ce que «les sujets de Sa Majesté ou leurs domestiques ne les importunent dans leur personne et dans

leurs activités de chasse, de pêche, de tir et de culture sur leurs terres, ni en quelque autre activité légitime, ni dans l'exercice de leur religion¹⁵⁰ [...]» Les liens entre la nation micmaque et la Couronne ont été reconfirmés dans le Traité de Governor's Farm en 1761, dans lequel le représentant de la Couronne promettait:

[TRADUCTION] Les lois seront comme une grande haie protégeant vos droits et vos biens; si quelqu'un franchit cette haie pour vous faire du mal ou du tort, le poids des lois tombera lourdement sur lui et le punira de sa désobéissance¹⁵¹.

Durant la même période, en 1760, les Hurons ont conclu un traité de paix avec les Britanniques qui les accueillait sous la protection de la Couronne [TRADUCTION] «aux mêmes conditions que les Canadiens, il leur sera permis d'exercer librement leur religion, leurs coutumes et la liberté de commerce avec les Anglais¹⁵²». De l'avis de la Cour suprême, cette disposition de portée très générale est encore en vigueur aujourd'hui et permet aux membres de la nation huronne de poursuivre certaines activités traditionnelles à l'abri de toute ingérence injustifiée¹⁵³.

La reconnaissance des droits nationaux et régionaux est, depuis l'époque la plus ancienne, un des grands principes structurants de la Constitution. Ce principe de continuité faisait en sorte qu'un groupe national ou régional distinct qui se joignait au Canada n'abandonnait pas nécessairement son caractère particulier ni ne perdait ses attributs distinctifs, qu'il s'agisse de langue, de religion, de régime de droit, de culture, de système d'enseignement ou de régime politique. Sous sa forme la plus poussée, ce principe a permis à certains groupes nationaux de déterminer le caractère juridique, linguistique, culturel ou politique dominant de la totalité d'une unité territoriale au sein de la Confédération, que ce soit une province ou un territoire autochtone. À un niveau plus modeste, il protège certains droits collectifs des groupes nationaux à l'intérieur de ces unités territoriales.

Comme nous l'avons vu au volume 1, la Proclamation royale de 1763 a été la pierre angulaire du principe de la continuité nationale, du fait qu'elle reconnaissait le statut d'autonomie des nations indiennes dans leurs territoires. Le préambule de ses dispositions relatives aux Indiens prévoit ce qui suit:

Et comme il est juste, raisonnable & essentiel à nos intérêts & à la sureté de nos colonies que les différentes nations de sauvages avec lesquelles nous avons quelques relations & qui vivent sous notre protection, ne soient ni

inquiétées & ni troublées dans la possession de telles parties de nos domaines & territoires comme ne nous ayant pas été cédés, ni achetés par nous, leur sont réservés, ou à aucun d'eux, comme leur pays de chasse¹⁵⁴ [...]

L'Acte de Québec de 1774 reconnaissait également le principe de la continuité nationale¹⁵⁵. Il modifiait les dispositions prévoyant l'introduction du droit britannique au Québec et rétablissait le droit français relativement à toute question concernant les «propriétés et [les] droits de citoïens¹⁵⁶». L'Acte de Québec de 1774 confirmait ainsi qu'une coexistence entre plusieurs régimes juridiques différents était possible dans les territoires placés sous la protection de la Couronne britannique, principe qui devait être largement appliqué avec l'extension de l'influence britannique en Afrique, en Inde et en Asie du Sud-Est¹⁵⁷.

La reconnaissance du droit français dans l'Acte de Québec de 1774 n'entamait nullement celle accordée aux droits ancestraux dans la Proclamation royale de 1763. Il contenait une réserve garantissant que le rétablissement du droit français ne porterait préjudice à «aucuns droits, titres ou possessions, résultans de quelques concessions, actes de cession, ou d'autres que ce soit, d'aucunes terres dans la dite province¹⁵⁸». Cette disposition préservait tous les droits territoriaux existants, quelle qu'en fût l'origine. L'Acte restituait aux habitants du Québec les lois et les droits qu'ils possédaient à l'origine, mais n'accordait pas à ceux-ci la primauté sur les lois et les droits des groupes autochtones¹⁵⁹.

Sous des formes différentes, la Proclamation royale de 1763 et l'Acte de Québec de 1774 expriment donc le principe de la continuité, qui devait être reconnu et développé davantage au siècle suivant, avec l'évolution de la fédération. L'identité distincte du Québec est l'une des pierres angulaires de la Loi constitutionnelle de 1867, qui mettait fin à la tentative antérieure d'union du Haut-Canada et du Bas-Canada en une seule province et qui, dans des termes rappelant ceux de l'Acte de Québec, accordait aux provinces le droit exclusif de faire des lois concernant «la propriété et les droits civils dans la province». La spécificité du régime québécois de droit civil se reflète dans un article autorisant le Parlement du Canada à appliquer les mêmes lois dans toutes les provinces fédérées à l'exception du Québec, introduisant ainsi un élément d'asymétrie dans la Confédération¹⁶⁰.

Le principe de la continuité se reflète également dans les dispositions de la Loi de 1870 sur le Manitoba relatives au «titre ancestral» des Métis¹⁶¹. Un observateur concluait à ce sujet en ces termes:

[TRADUCTION] Il ressort du contexte de l'article 31 [de la Loi de 1870 sur le Manitoba] que celui-ci est véritablement l'une des dispositions constitutionnelles qui font partie du «pacte fondamental de la Confédération», et qu'il est à ranger dans la catégorie des dispositions garantissant les droits des minorités en vue de les amener à adhérer à la Confédération. Pour ce qui est de cet article 31, un accord sur le règlement des revendications territoriales a été conclu et consacré dans un pacte de confédération, et les droits qui y sont visés sont confirmés, à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, comme l'un des «traités» qui ont officialisé la relation entre la Couronne et les habitants des terres de la Couronne au moment où le Canada y a étendu son autorité¹⁶².

Notre droit constitutionnel est diversifié non seulement par ses origines et son contenu, mais également par son caractère juridique. Selon les périodes, il a inclus des éléments tels que les traités (aussi bien verbaux qu'écrits) conclus avec les peuples autochtones, les proclamations royales, les commissions et instructions données aux gouverneurs, les lois du Parlement britannique, les lois fédérales et les décrets en conseil. Outre ces sources écrites, il comprend également des règles et des principes tacites que l'on peut qualifier de common law de la Constitution. Une partie en a déjà été constitutionnalisée depuis longtemps, en ce sens qu'une modification ne peut pas y être apportée par une loi ordinaire du Parlement ou d'une assemblée législative provinciale, mais seulement par un processus plus complexe qui, jusqu'à 1982, nécessitait l'intervention du Parlement britannique. D'autres parties importantes de la Constitution n'ont cependant pas été enchâssées à l'origine et pourraient être modifiées par une loi ordinaire.

Avant l'entrée en vigueur de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, il était possible, selon les tribunaux, de modifier les traités conclus avec les autochtones ou d'y déroger par une loi fédérale, sans le consentement des parties autochtones. Ce point de vue était conforme à certaines traditions constitutionnelles britanniques suivant lesquelles même les documents fondamentaux comme la Magna Carta pouvaient être abrogés par une simple loi du Parlement, mais il heurtait la conception que les autochtones se faisaient des traités, comme des pactes sacrés impossibles à abroger unilatéralement. Comme le déclarait Mis-tah-wah-sis, l'un des principaux chefs, lors de la négociation du Traité 6 en 1876:

[TRADUCTION] Ce que nous disons et faisons aujourd'hui durera

aussi longtemps que le soleil brillera et que les rivières couleront; nous préparons ici l'avenir des enfants de nos enfants, car nous sommes vieux et il ne nous reste que peu de jours à vivre¹⁶³.

Cette façon de voir les choses était encouragée par les négociateurs de la Couronne, qui faisaient souvent valoir que les traités étaient des ententes fondamentales qui établissaient ou confirmaient les conditions essentielles ou permanentes de la relation entre les peuples autochtones et la Couronne, comme le montrent les observations d'Alexander Morris, lieutenant-gouverneur des Territoires du Nord-Ouest, durant la négociation des conditions du Traité 4 à Fort Qu'Appelle, en 1874:

[TRADUCTION] J'ai dit à mes amis, hier, que les choses ont changé ici, qu'aujourd'hui nous sommes ici, et que nous n'y serons peut-être plus dans quelques années, mais qu'après nous viendront nos enfants. La Reine pense aux enfants à naître. Je sais qu'il y a certains hommes rouges, tout comme des Blancs, qui ne pensent qu'à aujourd'hui et ne voient jamais plus loin. La Reine doit entrevoir un avenir beaucoup plus lointain. Aussi les promesses que nous devons vous faire ne valent pas uniquement pour aujourd'hui, mais aussi pour demain, non seulement pour vous mais aussi pour vos enfants déjà nés et à naître, et ces promesses seront respectées aussi longtemps que le soleil brillera et que les rivières couleront¹⁶⁴.

Malheureusement, la mémoire de la Couronne s'est avérée plus fragile que celle des parties autochtones. Les gouvernements canadiens ont aussi souvent violé les traités qu'ils les ont respectés. De surcroît, avant 1982, les tribunaux canadiens ont confirmé des lois fédérales imposant unilatéralement des restrictions aux droits issus de traités, même s'ils exprimaient occasionnellement certaines réserves. C'est ainsi que, dans l'arrêt *Regina c. Sikyea* (1964), le juge Johnson, de la Cour d'appel des Territoires du Nord-Ouest, faisait part de ses regrets en ces termes:

[TRADUCTION] Il est clair, à mon avis, que cette loi et son règlement d'application enlèvent aux Indiens les droits qui leur ont été conférés par leurs traités en tant qu'ils visent les oiseaux migrateurs. Comment pouvons-nous expliquer cet acte apparemment déloyal, car je ne crois pas que nous puissions le qualifier autrement, de la part du gouvernement? On ne peut parler ici de réduction minime ou insignifiante de ces droits issus

de traités, car le gibier à plumes a toujours été, dans de vastes étendues du Canada, une source très abondante et très fiable de nourriture facile à se procurer. Je ne puis croire que le gouvernement du Canada savait qu'en appliquant la Convention, il enfreignait du même coup les traités qu'il avait conclus avec les Indiens. Il est beaucoup plus probable qu'on ait oublié les obligations qui découlaient des traités, exemple d'un cas où la main gauche ignore ce que fait la main droite¹⁶⁵.

Le juge se sentait néanmoins tenu de confirmer la validité de la loi en question, du fait qu'il n'en existait aucune autre empêchant le Parlement de déroger aux droits issus de traités. Comme nous allons le voir, cette situation a changé radicalement à la suite de la réforme de la Constitution.

La Loi constitutionnelle de 1982: un tournant

En 1982, la Constitution écrite du Canada a été révisée afin de reconnaître explicitement le statut et les droits particuliers des peuples autochtones. L'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, modifié en 1983, reconnaît et confirme les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada. Cette disposition s'applique aux Indiens, aux Inuit et aux Métis et les droits en question sont garantis également aux personnes des deux sexes. Aux termes de l'article 35.1, les gouvernements fédéral et provinciaux sont tenus de convoquer une conférence constitutionnelle avec la participation de représentants des peuples autochtones du Canada avant toute modification d'une disposition constitutionnelle les concernant.

Le texte intégral des dispositions en question est le suivant:

35. (1) Les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.

(2) Dans la présente loi, «peuples autochtones du Canada» s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada.

(3) Il est entendu que sont compris parmi les droits issus de traités, dont il est fait mention au paragraphe (1), les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.

(4) 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.

35.1 Les gouvernements fédéral et provinciaux sont liés par l'engagement de principe selon lequel le premier ministre du Canada, avant toute modification de la catégorie 24 de l'article 91 de la «Loi constitutionnelle de 1867», de l'article 25 de la présente loi ou de la présente partie:

a) convoquera une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même et comportant à son ordre du jour la question du projet de modification;

b) invitera les représentants des peuples autochtones du Canada à participer aux travaux relatifs à cette question.

L'adoption du paragraphe 35(1) a constitué un tournant décisif dans la relation entre les peuples autochtones et l'État canadien¹⁶⁶. Comme le faisait remarquer la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Sparrow, rendu à l'unanimité en 1990:

[L]e par. 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 représente l'aboutissement d'une bataille longue et difficile à la fois dans l'arène politique et devant les tribunaux pour la reconnaissance de droits ancestraux. La forte représentation des associations autochtones et d'autres groupes soucieux du bien-être des peuples autochtones du Canada a rendu possible l'adoption du par. 35(1)¹⁶⁷ [...]

La Cour suprême signalait que cette nouvelle disposition donnait une assise solide pour les négociations entre les peuples autochtones et les gouvernements canadiens et protégeait également les peuples autochtones contre certains types de mesures législatives. Par ailleurs, à son avis, l'importance de l'article 35 allait au-delà de ces effets fondamentaux. Citant un article du professeur Noel Lyon, elle adoptait le point de vue suivant:

Le contexte de l'année 1982 nous fournit assurément une indication suffisante qu'il ne s'agit pas d'une simple codification de la juris-prudence portant sur les droits ancestraux qui existaient en 1982. L'article 35 exige un règlement équitable en faveur des peuples autochtones. Il écarte les anciennes règles du jeu en vertu desquelles Sa Majesté établissait des cours de justice auxquelles elle refusait le pouvoir de mettre en doute Ses revendications souveraines¹⁶⁸.

La Cour suprême déclarait que, pour peu qu'on tienne compte des objectifs de l'article 35, il était «évident qu'une interprétation généreuse et libérale du texte» s'imposait ¹⁶⁹. À son avis, il fallait se laisser guider, dans l'interprétation de l'article 35, par le principe général suivant:

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 ¹⁷⁰.

En application de ces considérations, la Cour concluait que l'article accorde une protection constitutionnelle à une gamme de droits particuliers dont bénéficient les peuples autochtones, les protégeant contre toute répercussion négative de lois ou d'autres mesures gouvernementales qui ne se justifieraient pas à la lumière de critères très stricts. Un droit faisant l'objet d'une revendication doit répondre à deux critères pour pouvoir bénéficier de la protection offerte par le paragraphe 35(1) : premièrement, il doit s'agir d'un droit ancestral ou issu de traités au sens de cette disposition; deuxièmement, il doit s'agir d'un droit existant, c'est-à-dire qu'il ne doit pas avoir été éteint avant l'entrée en vigueur du paragraphe 35(1) en 1982. En analysant ces critères, la Cour met l'accent sur les droits ancestraux plutôt que sur les droits issus de traités, qui n'étaient pas en cause dans l'affaire Sparrow.

Dans l'ensemble, la Cour envisage le paragraphe 35(1) dans ce que l'on pourrait appeler une optique de «patrimoine vivant», c'est-à-dire en essayant de concilier la confirmation des droits historiques des peuples autochtones et la nécessité d'assurer une forme de justice contemporaine. Trois doctrines entrent alors en jeu: la continuité, l'extinction par la voie législative et l'adaptation évolutive.

La doctrine de la continuité postule qu'un droit qu'exerçait initialement un groupe autochtone en tant que «partie intégrante de [sa] culture distinctive ¹⁷¹ » est présumé avoir survécu à l'imposition du régime colonial et existait encore en 1982, même si les preuves concrètes à cet effet sont assez minces ¹⁷². La Cour a signalé qu'on ne peut pas déterminer la nature et la portée d'un droit ancestral en se référant simplement aux politiques ou aux systèmes de réglementation mis en œuvre antérieurement par le gouvernement et rejette ainsi l'idée selon laquelle ce droit devrait être considéré seulement à la lumière du droit et de la politique en vigueur à l'époque coloniale¹⁷³.

En vertu de la doctrine de l'extinction par la voie législative, la Cour a établi que, dans les cas où un droit ancestral a été éteint par une loi avant 1982, il ne peut pas être considéré comme un droit existant aux termes de cet article ¹⁷⁴. Elle a imposé néanmoins deux limitations importantes à l'application de cette doctrine. Selon la première de ces limitations, un droit ancestral ne peut être éteint que si un texte législatif exprime une intention claire et expresse à cet effet ¹⁷⁵. La Cour a adopté ce critère, énoncé par le juge Hall dans l'arrêt *Calder*, plutôt que le principe de l'«extinction tacite» que certains lui préfèrent. La Cour a pris en particulier ses distances par rapport à l'opinion exprimée dans l'arrêt *Baker Lake*, selon laquelle un droit ancestral est automatiquement éteint dans la mesure où il est incompatible avec une loi ¹⁷⁶. Elle s'est écartée également de la thèse du juge Judson dans l'arrêt *Calder*, d'après lequel plusieurs lois expriment «la volonté d'exercer une souveraineté incompatible avec tout intérêt contradictoire, y compris un titre aborigène».

La Cour a imposé une deuxième limitation importante à la doctrine de l'extinction. À ses yeux, une loi qui ne fait que réglementer un droit ancestral n'a pas pour effet de l'éteindre, même si les règlements sont très détaillés et très complets et si ce droit n'a plus qu'une portée très restreinte ¹⁷⁷. Aussi longtemps qu'un droit subsiste sous une forme quelconque, si minime soit-elle, il peut être considéré comme un droit existant aux termes du paragraphe 35(1) et est protégé par la Constitution. En outre, ce paragraphe ne fige pas un droit ancestral sous la forme réglementée qui se trouvait être la sienne en 1982 ¹⁷⁸. Toute restriction imposée par une loi existante peut être contestée en vertu du paragraphe 35(1) au motif qu'elle contrevient à la reconnaissance constitutionnelle accordée par cette disposition.

Adoptant la doctrine de l'adaptation évolutive, la Cour a affirmé que l'expression «droits ancestraux existants» doit recevoir une interprétation souple de manière à permettre à ces droits d'évoluer et de s'adapter avec le temps. La Cour a déclaré, en particulier, que «le mot 'existants' laisse supposer que ces droits sont 'confirmés dans leur état actuel plutôt que dans leurs simplicité et vigueur primitives' ¹⁷⁹». Par exemple, dans le cas en question, ce principe signifiait que le droit de pêche ancestral des Musqueams «peut s'exercer de manière contemporaine ¹⁸⁰ ». En outre, toute loi limitant des droits ancestraux «doit préserver l'honneur de Sa Majesté et doit être conforme aux rapports contemporains uniques, fondés sur l'histoire et les politiques, qui existent entre la Couronne et les peuples autochtones du Canada ¹⁸¹».

Ainsi, dans l'ensemble, la Cour suprême a conclu que le paragraphe 35(1) reconnaît les droits ancestraux non pas comme des droits purement

historiques, mais comme le patrimoine vivant des peuples autochtones. Cette conception s'efforce d'accorder l'attention requise aux antécédents historiques sans les suivre aveuglément. Elle est enracinée dans le monde contemporain et tient autant compte des conditions actuelles que de celles du passé.

Le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est inscrit dans la Constitution

À la lumière de l'approche définie dans l'arrêt Sparrow, l'argument fondamental en faveur de la reconnaissance d'un droit constitutionnel à l'autonomie gouvernementale est relativement simple ^{182a}, ^{182b}. Au moment de l'arrivée des Européens, les peuples autochtones étaient souverains et indépendants et possédaient leurs propres territoires, régimes politiques et droits coutumiers. Bien que le régime colonial ait modifié cette situation, il n'a pas privé les peuples autochtones de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, qui faisait partie intégrante de leur culture. Ce droit continue d'exister en l'absence de toute disposition législative claire et expresse l'abolissant. Même si, dans de nombreux cas, ce droit a été limité et étroitement réglementé, il n'a jamais été complètement éteint. En conséquence, le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale a été reconnu et confirmé au paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 comme un droit existant ancestral ou protégé par traité. Ce droit constitutionnel prend une forme contemporaine qui tient compte des changements intervenus depuis les premiers contacts, des besoins modernes des peuples autochtones et de l'existence d'un régime fédéral au Canada.

La force de cette approche est qu'elle correspond de près au raisonnement suivi dans Sparrow et profite donc du poids que revêt celui-ci dans le droit canadien. Elle a toutefois certains défauts. Prise isolément, elle pourrait être considérée comme une reconnaissance du fait que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale au Canada ne peut exister aujourd'hui que s'il n'a pas été éteint par une loi canadienne ou impériale avant 1982. Par conséquent, cette approche accepte tacitement la possibilité d'une extinction unilatérale, possibilité que peu de peuples autochtones sont prêts à envisager. Pour eux, le droit à l'autonomie gouvernementale est fondamental à leur existence même en tant que peuples et ne peut donc pas être éteint sans leur libre consentement. De ce point de vue, cette approche représente une voie indirecte à un but que l'on pourrait mieux atteindre en s'appuyant sur des principes et des droits fondamentaux.

Ces réflexions nous amènent à proposer une autre façon d'interpréter le

paragraphe 35(1), qui semble conforme à l'esprit de l'arrêt Sparrow, même si elle n'y est pas clairement énoncée ¹⁸³. Il s'agit de reconnaître que certains des droits couverts par le paragraphe 35(1) sont si étroitement reliés à l'identité fondamentale et au bien-être collectif des peuples autochtones qu'on aurait du mal à imaginer qu'ils aient pu être complètement éteints par des décisions unilatérales de la Couronne. Il est, par exemple, difficile de croire qu'une loi adoptée avant 1982 aurait pu éliminer le droit d'un peuple à parler sa propre langue, à conserver son mode de vie ou à respecter ses traditions spirituelles. D'après notre approche, il faudrait établir un critère très strict quant à l'extinction de droits de ce type par une loi, critère auquel il serait extrêmement difficile de répondre, étant donné l'importance des droits en jeu.

Pour ce qui est de l'application du terme «existants» figurant au paragraphe 35(1), il faudrait tenir compte non seulement du libellé de toute loi adoptée avant 1982, mais également du caractère et de l'importance du droit, sur le plan des droits fondamentaux de la personne et des normes internationales. Le critère d'extinction pourrait être plus ou moins strict selon l'importance du droit en jeu et sa fonction dans l'identité du peuple autochtone concerné. Il convient de souligner en particulier ce dernier facteur. Les peuples autochtones sont les descendants des nations historiques du Canada, celles qui les premières ont occupé le pays en tant que peuples souverains et en ont géré les ressources. Il est inconcevable que, dans les terres mêmes dont ils sont originaires, les autochtones puissent jamais se voir refuser des droits ancestraux et issus de traités qui sont essentiels à leur existence en tant que peuples. Cette conception de portée plus générale vient renforcer la thèse selon laquelle tous les peuples autochtones du Canada continuent de bénéficier du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, droit qui existe quelle que soit la teneur des lois adoptées avant 1982.

Depuis l'entrée en vigueur du paragraphe 35(1), les observateurs ont fait remarquer que le droit des peuples autochtones de se gouverner eux-mêmes au sein du Canada était un des droits éventuellement reconnus par cet article. Dès 1983, le rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens (le rapport Penner) signalait que la mention des droits ancestraux ou issus de traités dans la Constitution modifiait peut-être la façon traditionnelle d'envisager les pouvoirs gouvernementaux:

Si, comme beaucoup le prétendent, le droit à l'autonomie existe en tant que droit ancestral, les pouvoirs feront l'objet d'une réorganisation substantielle et les gouvernements indiens réclameront des pouvoirs législatifs dont ils sont implicitement

investis mais pratiquement privés ¹⁸⁴.

Le rapport Penner signalait que, d'après de nombreux intervenants indiens ayant comparu devant le Comité, le droit ancestral à l'autonomie gouvernementale avait un fondement en droit canadien. Par exemple, Judy Sayers, représentante de l'Association canadienne des avocats indiens, invoquant la Proclamation royale de 1763 et la Loi constitutionnelle de 1982, avait conclu son intervention en ces termes: «La législation et l'histoire contiennent les fondements du droit à l'autodétermination et à l'autonomie politique ¹⁸⁵.» Relevant cette possibilité, le comité Penner recommandait finalement de modifier la Constitution afin qu'elle reconnaisse explicitement et consacre le droit à l'autonomie gouvernementale. Selon le Comité, les gouvernements indiens, leur compétence dûment définie, formeraient alors clairement un ordre de gouvernement distinct au Canada¹⁸⁶.

Au cours de la décennie suivante, de nombreuses tentatives ont été faites pour modifier encore la Constitution. Plusieurs rondes de négociations constitutionnelles intensives ont eu lieu entre les peuples autochtones et les gouvernements fédéral et provinciaux ¹⁸⁷. Elles avaient notamment pour objectif d'obtenir une reconnaissance explicite du droit à l'autonomie gouvernementale dans la Constitution. Ces efforts ont abouti aux modifications autochtones proposées dans l'Accord de Charlottetown de 1992 ¹⁸⁸, qui étaient complexes, mais reposaient sur une disposition simple. Le projet de texte juridique du 9 octobre 1992 incluait la disposition suivante:

35.1 (1) Les peuples autochtones du Canada ont le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale au sein du Canada.

Comme le libellé l'indique, cette disposition ne vise pas à créer un droit à l'autonomie gouvernementale ni à l'accorder aux peuples autochtones, mais simplement à confirmer qu'ils ont ce droit, qualifié d'inhérent. Il paraît donc juste d'en conclure que la disposition proposée tient pour acquis que le droit à l'autonomie gouvernementale existait déjà. Il s'agissait seulement de le confirmer et de lui donner un statut constitutionnel explicite. Bien que l'Accord de Charlottetown n'ait jamais été mis en œuvre, il fait foi d'un important élément, savoir que toutes les parties à cet accord étaient disposées à reconnaître que les peuples autochtones possédaient déjà le droit inhérent de se gouverner eux-mêmes au sein du Canada.

Depuis lors, ce point de vue a été confirmé par le gouvernement du Canada à plusieurs reprises. Le 4 novembre 1994, le ministre des Affaires indiennes et du

Nord canadien, Ronald A. Irwin, et les Micmacs de Nouvelle-Écosse ont signé un accord politique dans lequel les parties convenaient d'entamer de nouvelles négociations pour mettre en œuvre le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale des Micmacs en matière d'éducation. Le préambule de l'accord est libellé ainsi:

[TRADUCTION] ATTENDU que le Canada est disposé à prendre des mesures fondées sur le principe que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est un droit ancestral existant, au sens où l'entend l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982;

ATTENDU que le Canada s'engage dans un processus de discussion avec les autochtones du Canada quant à la meilleure façon de mettre en application le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale;

ET ATTENDU que le Canada est disposé à prendre des mesures fondées sur le principe que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale inclut la compétence en matière d'éducation [...]

Le mois suivant, le 7 décembre 1994, une entente-cadre a été conclue entre les communautés des Premières nations du Manitoba, représentées par l'Assembly of Manitoba Chiefs, et la Reine, représentée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. L'objet de cette entente est l'élimination du Bureau régional du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) au Manitoba, le rétablissement de la compétence des Premières nations de la province et la reconnaissance des gouvernements des Premières nations. Cette entente énonce un certain nombre de principes devant présider à ce processus, dont les suivants:

5.2 Le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, les droits issus des traités et les droits ancestraux des Premières nations constitueront les fondements des relations qui seront élaborées dans le cadre du processus;

5.3 Dans le cadre du présent processus, on donnera aux droits des Premières nations issus des traités une interprétation plus actuelle, respectant leur esprit et leurs buts, qui sera convenue entre le Canada et les Premières nations;

5.4 Les gouvernements des Premières nations du Manitoba et leurs pouvoirs seront conformes à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Enfin, en août 1995, le gouvernement fédéral a publié un guide de la politique fédérale intitulé *L'autonomie gouvernementale des autochtones*, qui énonce l'approche du gouvernement du Canada relativement à la mise en œuvre du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Ce guide affirme ce qui suit:

Le gouvernement du Canada reconnaît que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est un droit ancestral existant au sens de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. De même, il reconnaît que ce droit inhérent peut découler de traités ainsi que des rapports qu'entretient la Couronne avec les Premières nations visées par un traité. La reconnaissance du droit inhérent repose sur le fait que les peuples autochtones du Canada ont le droit de se gouverner, c'est-à-dire de prendre eux-mêmes les décisions touchant les affaires internes de leurs collectivités, les aspects qui font partie intégrante de leurs cultures, de leur identité, de leurs traditions, de leurs langues et de leurs institutions et, enfin, les rapports spéciaux qu'ils entretiennent avec leur terre et leurs ressources¹⁸⁹.

Le guide reconnaît que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est susceptible d'être appliqué par voie judiciaire, mais il exprime une forte préférence pour la négociation plutôt que pour le recours aux tribunaux, la négociation paraissant représenter la façon la plus pratique d'en assurer l'application.

Ces documents montrent que le gouvernement fédéral reconnaît que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est inscrit au paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 en tant que droit ancestral et protégé par traité. Comme nous l'avons vu précédemment, ce point de vue est conforme à l'arrêt unanime de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Sioui*, où elle indique que le droit à l'autonomie gouvernementale est un droit ancestral en vertu de la common law du Canada.

Des arguments sérieux ont toutefois été avancés affirmant que le droit à l'autonomie gouvernementale a été, en fait, éteint avant 1982 et ne peut donc bénéficier de la garantie constitutionnelle prévue au paragraphe 35(1). Il est important de répondre à ces arguments, même s'ils font entrer en jeu des questions assez techniques qui n'ont apparemment que de lointains rapports avec l'approche générale recommandée plus haut.

Il faut examiner quatre arguments principaux. Les trois premiers concernent

l'ensemble des peuples autochtones du Canada: les Premières nations, les Inuit et les Métis. Le dernier a une portée plus limitée et concerne seulement les peuples auxquels s'applique la Loi sur les Indiens. Dans l'arrêt *Delgamuukw*, la majorité de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a accepté les trois premiers arguments et considéré que tout pouvoir inhérent de gouvernement autochtone en Colombie-Britannique avait été éteint au plus tard lorsque la colonie avait adhéré à la Confédération en 1871¹⁹⁰. L'affaire a été portée en appel devant la Cour suprême du Canada, qui a suspendu la procédure pour la durée des négociations engagées entre les parties.

En bref, d'après le premier argument, les pouvoirs gouvernementaux inhérents des autochtones ont été automatiquement éliminés en vertu du droit britannique lorsque la Couronne et le Parlement britanniques ont établi leur souveraineté sur le territoire canadien. Le deuxième argument, qui est une variante du premier, veut que les pouvoirs ancestraux se soient éteints lorsque la Couronne a nommé un gouverneur et mis en place une entité locale habilitée à légiférer, comme une assemblée législative ou le gouverneur en conseil. D'après le troisième argument, les pouvoirs ancestraux ont pris fin, quoi qu'il en soit, dès que le territoire en question est tombé dans le champ d'application de la Loi constitutionnelle de 1867. Il en serait ainsi du fait que cette loi établit une division exhaustive des pouvoirs législatifs entre les gouvernements fédéral et provinciaux et accorde la compétence exclusive sur les affaires indiennes au Parlement fédéral. D'après le quatrième argument, la législation fédérale sur les Indiens adoptée après 1867 a, en pratique, éliminé toute compétence inhérente détenue par les peuples indiens en la remplaçant par une forme de compétence déléguée.

Les deux premiers arguments sont manifestement fondés sur la doctrine britannique de la souveraineté du Parlement, et on peut donc les examiner ensemble. Dans son ouvrage classique, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Dicey résume cette doctrine dans les termes suivants:

[TRADUCTION] Le principe de la souveraineté du Parlement ne signifie ni plus ni moins que ceci: le Parlement ainsi défini a, en vertu de la Constitution anglaise, le droit de promulguer ou d'abroger toute loi, quelle qu'elle soit et, en outre, le droit d'Angleterre ne reconnaît à aucune personne ou aucun organisme le droit de déroger ou de passer outre aux lois adoptées par le Parlement.

On peut, pour nos fins actuelles, définir une loi comme «toute

règle qui sera appliquée par les tribunaux». Le principe de la souveraineté parlementaire peut alors, dans une optique positive, être décrit comme suit: toute loi du Parlement ou toute partie d'une telle loi qui promulgue une nouvelle règle de droit ou abroge ou modifie une règle de droit existante sera appliquée par les tribunaux. Le même principe, envisagé dans une optique négative, peut s'exprimer comme suit: aucune personne ni aucun groupe de personnes ne peut, en vertu de la Constitution anglaise, promulguer des règles de droit qui porteraient atteinte ou dérogeraient à une loi du Parlement ou qui (en d'autres termes) seraient appliquées par les tribunaux en contravention à une loi du Parlement 191.

Cet argument reprend ensuite l'opinion exprimée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Sparrow:

[B]ien que la politique britannique envers la population autochtone fût fondée sur le respect de leur droit d'occuper leurs terres ancestrales, comme en faisait foi la Proclamation royale de 1763, 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 ¹⁹² [...]

Associé au principe de la souveraineté du Parlement, ce point de vue mène nécessairement à la conclusion que la souveraineté du Parlement britannique (et des assemblées législatives locales mises en place par les autorités britanniques) ne laissait aucune place à une compétence autochtone quelconque, qui se trouvait automatiquement éteinte.

De l'avis de la Commission, cet argument n'est pas valable. Même si l'on en accepte les prémisses, on n'en vient pas pour autant à conclure que toute compétence autochtone a été nécessairement supprimée. Le principe de la souveraineté du Parlement, tel qu'énoncé par Dicey, met en jeu deux propositions connexes. La première postule que «le Parlement [...] a, en vertu de la Constitution anglaise, le droit de promulguer ou d'abroger toute loi, quelle qu'elle soit». Cette proposition, appliquée aux peuples autochtones, signifie qu'une fois que la Couronne assume le pouvoir sur un territoire déterminé, le Parlement britannique (ou toute assemblée législative locale dûment habilitée) aurait le pouvoir d'abroger ou de modifier les lois des autochtones et de limiter ou d'abolir leurs compétences. Cela ne veut pas dire pour autant que ces lois et ces compétences seraient automatiquement supprimées une fois que le

Parlement britannique assume le pouvoir. Cela signifie que, en droit britannique, elles seraient désormais assujetties à l'autorité prépondérante du Parlement britannique et ne pourraient être supprimées que par une loi claire et expresse. Pour faire une comparaison, le Parlement britannique, d'après le principe de la souveraineté du Parlement, a le pouvoir de d'exproprier toutes les terres privées d'Angleterre sans dédommagement. Néanmoins, le fait que le Parlement a un tel pouvoir ne signifie pas, bien entendu, que la propriété privée cesse automatiquement d'exister. Il faudrait une loi très explicite pour obtenir un tel résultat.

Selon la deuxième proposition énoncée par Dicey, «le droit d'Angleterre ne reconnaît à aucune personne ou aucun organisme le droit de déroger ou de passer outre à une loi du Parlement». Ainsi, en droit britannique, une fois que la Couronne exerce son pouvoir sur un territoire canadien déterminé, aucune institution autochtone ne serait autorisée à déroger à une loi du Parlement s'appliquant à ce territoire (ou à une loi adoptée par une assemblée législative locale dûment habilitée). D'après cette doctrine, un organisme autochtone ne pourrait pas faire observer une de ses lois qui serait incompatible avec une loi britannique. Toutefois, en l'absence d'une telle incompatibilité, la loi autochtone resterait en vigueur. De surcroît, la possibilité pour cet organisme autochtone de formuler ou d'appliquer les lois du groupe ne serait pas supprimée, mais continuerait d'exister, sous réserve de la primauté législative du Parlement.

En résumé, il est erroné de penser que, selon le principe de la souveraineté du Parlement, le pouvoir qu'a un groupe autochtone d'édicter et d'appliquer ses propres lois est automatiquement supprimé une fois que la Couronne assume l'autorité. Ce principe établit simplement que le groupe et ses lois sont désormais subordonnés aux pouvoirs du Parlement. Si le Parlement exerce ces pouvoirs pour passer outre aux lois autochtones ou les modifier, ou encore pour abroger les compétences inhérentes des autochtones, les tribunaux de la Couronne appliqueront sa décision ¹⁹³. Toutefois, tant que le Parlement n'agit pas de la sorte, les lois et les compétences des autochtones restent pratiquement intactes.

Par exemple, comme on l'a vu à propos de l'affaire *Connolly c. Woolrich*, le fait que la Couronne britannique a assumé la souveraineté sur une certaine partie de l'ouest du Canada ne voulait pas dire que les lois sur le mariage des peuples autochtones de cette région étaient automatiquement supprimées ou que la compétence des autochtones relativement à leur application était éliminée. Les lois et la compétence autochtones continuaient au contraire d'exister tant qu'aucune loi britannique ne les annulait ou ne les modifiait.

Le simple fait que la Couronne britannique avait pris le contrôle d'un territoire canadien déterminé et y avait mis en place une assemblée législative locale ne signifiait donc pas que la compétence inhérente des autochtones était automatiquement supprimée. En l'absence d'une loi claire et expresse comportant des dispositions contraires, elle continuait d'exister sous la protection de la Couronne. Comme nous l'avons vu précédemment, cette conclusion est en accord avec la teneur de la Proclamation royale de 1763, qui mentionne «les différentes nations de sauvages avec lesquelles nous avons quelques relations qui vivent sous notre protection», ainsi qu'avec l'arrêt unanime rendu par la Cour suprême du Canada dans *Sioui*, selon lequel la Couronne britannique reconnaissait aux peuples autochtones «l'autonomie dans leurs affaires internes, intervenant ainsi le moins possible dans ce domaine».

Ces réflexions règlent donc le cas des deux premiers arguments, mais elles nous amènent directement au troisième, d'après lequel le Parlement britannique, en adoptant la Loi constitutionnelle de 1867, a exprimé clairement l'intention d'abolir toute forme de compétence inhérente autochtone au Canada. Autrement dit, non seulement le Parlement avait le pouvoir d'abolir la compétence autochtone, mais il a en fait exercé ce pouvoir en 1867. Cet argument se fonde sur deux propositions connexes.

Selon la première, la Loi constitutionnelle de 1867 a réparti les pouvoirs gouvernementaux entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, à l'exception de quelques questions expressément réservées. Comme le signalait le Conseil privé dans le *Reference Appeal* (1912) :

[TRADUCTION] En 1867, le désir du Canada de disposer d'une constitution formelle englobant l'ensemble du Dominion a été concrétisé sous la forme de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Il ne peut désormais plus y avoir de doute que, en vertu de cette loi organique, les pouvoirs répartis entre le Dominion, d'une part, et les provinces, d'autre part, recouvrent tout le domaine de l'autonomie gouvernementale sur toute l'étendue du Canada. Il serait contraire à l'objet de cette loi et à la politique qu'elle représente de supposer qu'un aspect quelconque de l'autonomie gouvernementale interne n'a pas été confié au Canada ¹⁹⁴.

D'après cet argument, l'ensemble des pouvoirs législatifs et exécutifs ayant été

répartis entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux en 1867, il ne restait plus aucune place pour une compétence inhérente des autochtones et celle-ci était nécessairement éteinte.

La deuxième proposition se fonde sur l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867 qui porte que l'«autorité législative exclusive» du Parlement fédéral s'étend à toutes les matières énumérées dans l'article, y compris «les Indiens et les terres réservées pour les Indiens» (paragraphe 91(24)). D'après cet argument, le terme «exclusive» a pour effet de supprimer toute compétence autochtone. Le paragraphe 91(24) indique que le Parlement fédéral est la seule autorité gouvernementale habilitée à s'occuper des peuples autochtones. Dans cette optique, il serait incompatible avec le libellé de l'article que ce pouvoir soit à la fois du ressort du Parlement et des peuples indigènes.

À notre avis, ces arguments ne sont pas convaincants. Ils ne tiennent pas compte de l'historique de la Loi constitutionnelle de 1867, ni des fins auxquelles elle devait servir. Avant 1867, les gouvernements canadiens avaient, bien entendu, déjà reçu des pouvoirs très étendus. Depuis le début de la colonisation, ils avaient été habilités à légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement de la colonie (ou une autre formule du même genre), ce qui était censé leur donner de vastes pouvoirs à l'intérieur du cadre plus général de la législation impériale, sous réserve de limitations spécifiques éventuelles ¹⁹⁵.

C'est ainsi qu'en 1749 la commission royale adressée au gouverneur de Nouvelle-Écosse l'autorisait à constituer un conseil et une assemblée et à légiférer, de concert avec eux,

[TRADUCTION] «pour la paix publique, le bon ordre et le bon gouvernement de notre dite province ¹⁹⁶». La Proclamation royale de 1763 contenait une disposition identique au sujet du Québec, qui accordait au gouverneur, au conseil et à l'assemblée le pouvoir de décréter des lois «pour le bien du public, conservation, & le bon ordre» de la colonie ¹⁹⁷. De même, l'Acte constitutionnel de 1791 accordait aux conseils et aux assemblées du Haut-Canada et du Bas-Canada le pouvoir de légiférer, avec la Couronne, «pour la tranquillité, le bonheur et le bon Gouvernement» des provinces en question ¹⁹⁸. On trouve un libellé semblable dans l'Acte d'union, 1840 ¹⁹⁹. Ces cessions générales de pouvoirs incluaient celui de s'occuper des peuples autochtones et de leurs affaires comme le montrent les nombreuses mesures gouvernementales et lois concernant les Indiens et les terres indiennes dans les colonies avant 1867.

La Loi constitutionnelle de 1867 n'a pas accru concrètement les pouvoirs des

gouvernements canadiens vis-à-vis des peuples autochtones et elle n'a pas non plus modifié le statut des institutions autochtones de gouvernement. Elle a eu principalement pour effet de transférer au nouveau gouvernement fédéral les pouvoirs antérieurement détenus par les provinces, excluant ainsi l'exercice de ces pouvoirs par ces dernières. C'est ce qui explique le libellé de l'article 91 qui confère au Parlement un ensemble exclusif de pouvoirs portant sur une liste précise de sujets, y compris «les Indiens et les terres réservées pour les Indiens.» Du même coup, l'article 92 accorde aux législatures provinciales le pouvoir exclusif de faire des lois relatives à certaines autres questions. Le libellé des deux articles est réciproque et a pour but d'éliminer tout chevauchement entre les compétences fédérale et provinciale.

À notre sens, dans l'article 91, le mot «exclusive» signifie donc qu'il est exclu que les assemblées législatives provinciales exercent les pouvoirs en question. Ce terme ne règle pas la question de la compétence inhérente des autochtones et n'a aucun effet sur elle. Avant 1867, la compétence autochtone coexistait avec les vieilles constitutions coloniales en vigueur dans les provinces et elle a continué d'exister dans la nouvelle fédération du Canada.

Dans l'arrêt *R. c. Secretary of State*, lord Denning interprète la loi de 1867 de la même façon:

[TRADUCTION] À part cette référence figurant au par. 91(24), la loi de 1867 était muette au sujet des affaires indiennes. Il n'y était nullement question du titre de propriété dans les «terres réservées pour les Indiens», ni des revenus produits par celles-ci, ni des droits et obligations de la Couronne ou des Indiens à cet égard à partir de ce moment-là. Je n'ai cependant aucun doute que toutes les personnes concernées considéraient que la Proclamation royale de 1763 conservait encore sa force exécutoire. C'était une disposition tacite qui allait sans dire. Les législatures du Dominion et des provinces étaient tenues de la respecter tout autant que si cette loi avait contenu une phrase précisant: «Les peuples autochtones du Canada continuent de disposer de l'ensemble de leurs droits et libertés tels que reconnus par la Proclamation royale de 1763²⁰⁰.»

Les lois promulguées aussi bien avant qu'après la Loi constitutionnelle de 1867 font foi du maintien de l'existence des régimes politiques autochtones. Prenons, par exemple, l'Acte relatif à l'administration des terres et des biens des sauvages adopté par la province du Canada en 1860²⁰¹. L'article 4 prévoit que

les terres réservées à l'usage d'une tribu ou d'une bande quelconque d'Indiens ne peuvent être abandonnées qu'à la condition suivante:

Tel abandon ou délivrance sera consenti par le chef, ou s'il y a plus d'un chef, par la majorité des chefs de la tribu ou bande de sauvages, assemblés en un conseil de la tribu ou bande convoqué à cet effet, conformément à leurs règles [...] [nous soulignons].

Cet article postule apparemment que chaque tribu ou bande d'Indiens conserve sa structure politique interne, régie par les lois propres à cette tribu. La loi ajoute un niveau supplémentaire de réglementation à ces structures en les laissant intactes par ailleurs.

La Loi constitutionnelle de 1867 n'a rien changé à cela, comme le montre la première loi fédérale concernant les Indiens adoptée après la Confédération. L'Acte pourvoyant à l'administration des Terres des Sauvages de 1868 contient un libellé presque identique à celui de 1860 ²⁰². L'article 8 dispose qu'aucune cession de terres réservées pour l'usage «de toute nation, tribu ou peuplade de Sauvages» n'est valide à moins d'être ratifiée par le chef ou les chefs du groupe concerné réunis «en conseil de la nation, tribu ou peuplade, convoqué à cette fin, conformément à leurs usages» [nous soulignons]. Un libellé du même type figure dans les lois fédérales concernant les Indiens jusqu'en 1951, date à laquelle cette disposition a été modifiée ²⁰³. L'article 2 de la Loi sur les Indiens de 1951 indique toutefois encore que les conseils et les chefs de bande sont choisis «selon la coutume de la bande» et la même expression est employée dans la Loi sur les Indiens actuellement en vigueur. Ces dispositions présupposent, à juste titre, que les constitutions internes des groupes autochtones ont survécu à l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1867.

L'article 129 de la loi de 1867 vient étayer cette conclusion. Il énonce un principe général de continuité en vertu duquel les lois et les pouvoirs existant avant 1867 sont présumés rester en vigueur dans la nouvelle fédération. Il précise que, sauf disposition contraire ailleurs dans cette loi, «toutes les lois en force en Canada, dans la Nouvelle-Écosse ou le Nouveau-Brunswick, lors de l'union, — tous les tribunaux de juridiction civile et criminelle, — toutes les commissions, pouvoirs et autorités ayant force légale, — et tous les officiers judiciaires, administratifs et ministériels» [nous soulignons] continueront d'exister, mais qu'ils pourront néanmoins être révoqués, abolis ou modifiés par le Parlement ou les législatures provinciales conformément à leurs pouvoirs respectifs. À notre avis, une telle formulation suffit à empêcher les structures gouvernementales, les pouvoirs et les lois autochtones d'être supprimés par la

division des pouvoirs instaurée dans la loi de 1867 et les laisse dans la même situation qu'avant 1867, sous réserve de toute nouvelle loi adoptée par le Parlement.

Néanmoins, à partir de 1869, le Parlement a adopté une série de mesures définissant les pouvoirs gouvernementaux des chefs et des conseils indiens et les subordonnant à l'autorité des fonctionnaires fédéraux²⁰⁴. Cette législation constitue le fondement du quatrième argument en faveur de l'extinction. Il s'applique seulement aux peuples visés par la législation sur les Indiens et ne change rien à la situation des peuples inuit ou métis. En bref, selon cet argument, la législation fédérale sur les Indiens a éliminé toute forme de compétence inhérente des peuples indiens en lui substituant une forme limitée d'autorité gouvernementale déléguée.

Cet argument ne nous paraît pas convaincant. Comme nous l'avons montré au chapitre 9 du volume 1, les grandes lignes de la législation ont été définies par l'Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle des Sauvages de 1869, dont l'article 12 est libellé ainsi:

Le chef ou les chefs de toute nation, tribu ou peuplade de Sauvages pourront faire, sujets à ratification par le gouverneur en conseil, des règlements relatifs aux objets suivants: —

1. À la salubrité publique;
2. Au maintien de l'ordre et du décorum dans les assemblées de la tribu réunie en conseil général, ou en d'autres occasions;
3. À la répression de l'intempérance et de l'immoralité;
4. Aux mesures à prendre pour empêcher les bestiaux de commettre des dégâts sur la propriété d'autrui;
5. À l'entretien des chemins, ponts, fossés et clôtures;
6. À la construction et réparation des maisons d'école, salles de conseil et autres édifices publics appartenant aux Sauvages;
7. À l'établissement de fourrières et à la nomination de gardiens de fourrières.

Cette disposition, comme d'autres de même nature, avait manifestement pour objet de modifier les structures gouvernementales existantes des groupes indiens. Elle attribuait des pouvoirs législatifs à des personnes et des entités qui ne les avaient pas nécessairement possédés auparavant et en limitait l'exercice à une gamme étroite de questions. Néanmoins, ces mesures restrictives ne reposaient pas sur des bases entièrement nouvelles. Elles considéraient comme un fait acquis l'existence des groupes indiens en tant qu'entités politiques distinctes et introduisaient ou autorisaient des changements à leurs structures politiques internes.

On voit un exemple de cette approche dans le deuxième paragraphe de l'article précité, qui autorise les chefs en conseil à formuler des règlements concernant l'ordre et le décorum des assemblées de la tribu réunie en conseil général, ce qui suppose que les assemblées et les conseils constitués en vertu de la coutume indienne continuent d'exister. Une autre disposition de la même loi habilite le gouverneur en conseil à ordonner que les chefs soient élus par les adultes de sexe masculin du groupe et demeurent en fonctions pendant trois ans, à moins d'être destitués par le gouverneur pour mauvaise conduite. Le recours à cette disposition est toutefois laissée à la discrétion du gouverneur. En dehors de cela, le mode traditionnel de sélection des chefs par le groupe reste inchangé. Ainsi, s'il est vrai que la législation fédérale sur les Indiens a fortement perturbé et dénaturé les structures politiques des peuples autochtones, ne leur laissant que des pouvoirs limités, elle n'exprimait, à notre avis, aucunement l'intention claire et expresse de les priver de toute autorité gouvernementale.

Nous en concluons que le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale existait encore en 1982 lorsque le paragraphe 35(1) est entré en vigueur et qu'il constitue, par conséquent, un droit existant aux termes de celui-ci. Ce paragraphe de la Loi constitutionnelle de 1982 a eu un effet très positif puisqu'il a réglé la question du statut des gouvernements autochtones d'une façon favorable au point de vue des autochtones. En constitutionnalisant les droits ancestraux et issus de traités, il empêche dans une large mesure qu'une loi fédérale ou provinciale porte atteinte au droit à l'autonomie gouvernementale, sauf dans les cas où elle peut se justifier en vertu d'un critère constitutionnel strict.

Conclusions

8. La Commission conclut que le paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 reconnaît et confirme que le droit inhérent des autochtones à l'autonomie

gouvernementale est un droit ancestral et protégé par traité. Ce droit inhérent est désormais inscrit dans la Constitution canadienne, permettant ainsi aux gouvernements autochtones d'agir comme l'un des trois ordres de gouvernement distincts du Canada.

9. Le droit constitutionnel à l'autonomie gouvernementale ne supprime pas le droit à l'autodétermination et n'a pas préséance sur lui. Cependant, les peuples autochtones qui le désirent peuvent s'en prévaloir, en sus de leur droit à l'autodétermination, de leurs droits issus de traités et de tout autre droit dont ils bénéficient actuellement ou qu'ils négocieront à l'avenir. En d'autres termes, le droit constitutionnel à l'autonomie gouvernementale constitue l'une des options dont peuvent librement disposer les peuples autochtones.

La portée de l'autonomie gouvernementale constitutionnelle

Passons maintenant à la question de la nature et de la portée précises du droit ancestral à l'autonomie gouvernementale aux termes de l'article 35. Il convient de souligner une fois de plus que, lorsque nous parlons du droit à l'autonomie gouvernementale dans ce contexte, nous pensons à la version de ce droit qui est actuellement reconnue en droit constitutionnel canadien. Il ne s'agit pas du droit général à l'autonomie gouvernementale que revendiquent de nombreux peuples autochtones sur la base de leurs traités ou pour d'autres raisons historiques et politiques. La nature précise de ce droit plus général varie d'un peuple à l'autre, de même que son étendue et son importance globale. Il nous paraît préférable que chaque peuple autochtone négocie avec la Couronne pour régler cette question. Nous ne nous intéresserons ici qu'au droit à l'autonomie gouvernementale qui est, selon nous, reconnu au paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982.

Il découle de ce que nous avons déjà dit que le droit à l'autonomie gouvernementale est inhérent de par sa source, en ce sens qu'il émane des peuples autochtones eux-mêmes et représente une forme contemporaine des pouvoirs qu'ils détenaient à l'origine en tant que nations indépendantes et souveraines. Il ne leur a pas été conféré par la Constitution et ne constitue donc pas un droit dérivé. La distinction entre un droit inhérent et un droit dérivé n'est pas purement abstraite, mais se rapporte aux valeurs fondamentales que le Canada incarne et sur lesquelles s'est bâti le pays. Selon les tenants de la thèse du droit dérivé, les peuples autochtones n'ont pas d'autres droits en matière de gouvernement que ceux qui sont créés par la Constitution écrite ou que les gouvernements fédéral et provinciaux leur délèguent. Par contre, suivant notre approche, les peuples autochtones détiennent des pouvoirs de

gouvernement anciens et durables qu'ils ont conservés en établissant une relation avec la Couronne. D'après la première thèse, les gouvernements autochtones sont des nouveaux venus sur la scène constitutionnelle, de simples néophytes parmi les gouvernements du Canada. Selon la deuxième, ce sont eux qui enracinent le plus profondément et le plus solidement la Constitution dans le sol canadien.

Le droit ancestral à l'autonomie gouvernementale est reconnu dans le régime juridique canadien en vertu à la fois de la common law constitutionnelle du Canada et du paragraphe 35(1). Ainsi, même si le droit confirmé par ce paragraphe est inhérent en vertu de son origine, son statut actuel est celui d'un droit reconnu en droit canadien. Il s'ensuit que bien que les peuples autochtones aient le droit inhérent de se gouverner eux-mêmes en vertu du paragraphe 35(1), ils ne peuvent exercer ce droit constitutionnel que dans le cadre du Canada. L'article 35 n'autorise pas à revendiquer les pouvoirs gouvernementaux illimités ou la souveraineté totale communément reconnus aux États indépendants. Tout comme les gouvernements fédéral et provinciaux, les gouvernements autochtones doivent agir au sein d'une sphère de souveraineté définie par la Constitution. En résumé, les pouvoirs correspondant au droit ancestral à l'autonomie gouvernementale visé au paragraphe 35(1) sont circonscrits et non illimités.

Toutefois, à l'intérieur de leur sphère de compétence, l'autorité des gouvernements autochtones est à l'abri de l'ingérence inconsidérée des gouvernements fédéral ou provinciaux. C'est ce que l'on peut conclure de l'arrêt Sparrow, selon lequel aucune mesure législative ne peut empiéter sur les droits ancestraux et issus de traités à moins de répondre à un critère constitutionnel strict. Dans cette optique, les gouvernements autochtones ne sont pas subordonnés aux autres gouvernements, mais ils ne sont pas non plus tout à fait souverains. Ils occupent une position intermédiaire. En cas de conflit entre une loi autochtone et une loi fédérale, c'est la loi autochtone qui primera, à moins que la loi fédérale ne puisse être justifiée à la lumière du critère énoncé dans Sparrow. Ce point de vue reconnaît une souveraineté considérable aux autochtones tout en admettant la primauté des lois fédérales dans les domaines d'importance primordiale pour le gouvernement fédéral.

Comment le droit ancestral à l'autonomie gouvernementale reconnu au paragraphe 35(1) peut-il être exercé? À cet égard, il est utile de bien mettre en lumière deux points de vue opposés. D'après le premier, le droit à l'autonomie gouvernementale n'est que virtuel; il doit être particularisé et adapté aux besoins du peuple autochtone concerné avant de pouvoir être appliqué, ce qui

nécessite des négociations et une entente entre ce peuple et la Couronne. Ainsi, dans cette optique, il ne peut pas être appliqué unilatéralement par un groupe autochtone. Par contre, d'après le second point de vue, le droit à l'autonomie gouvernementale est réel et non pas virtuel. À ce titre, il peut être exercé pleinement dès que des autochtones prennent l'initiative de le faire, même en l'absence de traités ou d'ententes à cet égard.

À notre avis, aucune de ces deux options n'est tout à fait satisfaisante. Affirmer, d'une part, que le droit à l'autonomie gouvernementale ne peut pas du tout être exercé sans l'assentiment de la Couronne semble incompatible avec le caractère inhérent de ce droit. Affirmer, d'autre part, que les peuples autochtones peuvent unilatéralement l'appliquer dans toute son étendue constitue une interprétation trop libérale du paragraphe 35(1), si l'on tient compte du contexte global de la Constitution.

Nous proposons une solution à mi-chemin entre ces deux extrêmes. Nous pensons qu'il faudrait considérer le droit à l'autonomie gouvernementale reconnu au paragraphe 35(1) comme organique, au sens donné à ce terme dans un rapport des Premières nations sur le dossier constitutionnel:

[TRADUCTION] L'autonomie gouvernementale n'est pas une machine qu'on peut démarrer ou arrêter à volonté. C'est un processus organique qui plonge ses racines dans le peuple, comme un arbre les plonge dans la terre, et qui s'adapte à la situation du peuple et répond à ses besoins. Pas plus que l'arbre en croissance, ce processus ne peut être accéléré ni déformé afin de le faire entrer dans un moule particulier²⁰⁶.

On pourrait ajouter que, comme des arbres poussant dans une forêt, les gouvernements autochtones coexistent avec d'autres gouvernements dans un écosystème complexe. Le vieux pin qu'est le gouvernement autochtone reste donc enraciné dans le même sol qui lui fournit stabilité et nourriture, mais il entretient également des liens complexes avec les gouvernements qui l'entourent.

Selon le modèle organique, les peuples autochtones constituent l'un des trois ordres de gouvernement du Canada au même titre que les gouvernements fédéral et provinciaux. Ces trois ordres de gouvernement exercent leur compétence à l'intérieur de sphères distinctes qui se chevauchent néanmoins. La sphère de compétence autochtone comprend toutes les questions touchant le bon gouvernement et le bien-être des peuples autochtones et leurs

territoires. Comme nous l'avons vu précédemment, cette sphère comprend un centre et des confins. Dans les domaines centraux, un peuple autochtone peut exercer librement son droit inhérent à l'autonomie gouvernementale de sa propre initiative, sans devoir conclure d'ententes avec les gouvernements fédéral et provinciaux, même s'il serait éminemment souhaitable qu'il négocie de telles ententes pour maintenir de bons rapports avec eux et prévenir d'éventuels litiges. Cependant, aux confins, le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale ne peut être exercé qu'après la conclusion d'ententes avec les gouvernements fédéral et provinciaux.

Les domaines centraux de la compétence autochtone incluent toutes les questions:

- qui sont cruciales pour la vie et le bien-être d'un peuple autochtone, sa culture et son identité;
- qui n'ont pas d'incidences profondes sur les gouvernements voisins;
- qui ne font pas par ailleurs l'objet d'un intérêt fédéral ou provincial transcendant.

Le reste de la sphère de compétence autochtone inhérente constitue les confins de la compétence.

Selon le modèle organique, le droit à l'autonomie gouvernementale est un droit inhérent aussi bien au centre de la sphère de compétence qu'à ses confins. Ce n'est un droit délégué ni dans un cas ni dans l'autre. Les ententes conclues avec la Couronne ont pour effet de particulariser ce droit inhérent et non de le créer. Ainsi, quand un groupe autochtone conclut un traité sur l'autonomie gouvernementale avec la Couronne, le pouvoir de gouverner de ce groupe est inhérent pour tout ce qui relève de sa compétence, centre et confins compris.

Deux questions connexes se posent alors. Premièrement, quelles sont les limites extérieures éventuelles de la compétence autochtone en incluant à la fois le centre et les confins? Deuxièmement, quelles sont les interactions entre la compétence autochtone et celle des gouvernements fédéral et provinciaux? Ce sont là des questions complexes et délicates.

Dans les pages suivantes, nous prendrons l'exemple d'une nation autochtone exerçant des pouvoirs de façon autonome sur un territoire exclusif (nous examinerons plus loin le cas des gouvernements urbains et des gouvernements

populaires, lorsqu'il sera question des modèles de gouvernement autochtone). Nous traiterons d'abord de l'interaction entre les compétences fédérale et autochtone et nous aborderons ensuite la question de la compétence des provinces²⁰⁷.

À notre avis, la relation entre les pouvoirs fédéraux et les pouvoirs autochtones est régie par trois principes directeurs. Premièrement, la sphère de compétence autochtone reconnue au paragraphe 35(1), incluant à la fois le centre et les confins, a pratiquement la même étendue maximale que le pouvoir fédéral concernant «les Indiens et les terres réservées pour les Indiens» établi au paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867. Cette sphère inclut toutes les questions rattachées au bon gouvernement et au bien-être des peuples autochtones et à leurs territoires. Cette approche suppose que, si l'on veut préserver la logique et la cohérence de la Constitution, le mot «Indiens», employé au paragraphe 91(24), a le même sens que l'expression «peuples autochtones» de l'article 35, c'est-à-dire qu'il englobe non seulement les «Indiens» au sens restreint du terme, mais également les Inuit et Métis du Canada²⁰⁸.

Deuxièmement, à l'intérieur de cette sphère, les pouvoirs des gouvernements autochtones et du gouvernement fédéral sont généralement concurrents, c'est-à-dire qu'ils sont indépendants mais se chevauchent. Selon les mots d'un observateur: [TRADUCTION] «Rien n'indique que l'article 35 avait pour objet de supplanter complètement un pouvoir fédéral établi comme celui énoncé au paragraphe 91(24). Il en découle donc que les gouvernements autochtones et le Parlement fédéral doivent avoir une compétence concurrente quant aux questions énumérées à ce paragraphe²⁰⁹.» L'exercice de la compétence fédérale est néanmoins clairement assujéti à la teneur du paragraphe 35(1), qui protège les droits ancestraux et issus de traités, y compris le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

Troisièmement, en cas de conflit entre une loi autochtone et une loi fédérale à l'intérieur de cette sphère de compétence concurrente, la loi autochtone prime, sauf si la loi fédérale satisfait au critère énoncé dans Sparrow. Selon ce critère, les lois fédérales priment lorsqu'il peut être démontré que l'intervention fédérale répond à une nécessité impérieuse et réelle et que ces lois sont conformes aux responsabilités fondamentales de fiduciaire de la Couronne envers les peuples autochtones²¹⁰.

Voyons maintenant la situation des gouvernements provinciaux dans ce contexte. Nous pensons, de façon générale, que des règles semblables

régissent l'interaction entre les pouvoirs autochtones et les pouvoirs provinciaux et celle qui existe entre les pouvoirs fédéraux et les pouvoirs provinciaux en ce domaine. Dans cette optique, quatre principes généraux s'appliquent ici²¹¹.

Premièrement, les provinces ne peuvent pas décider de traiter de façon particulière l'un des domaines appartenant à la sphère des pouvoirs autochtones et fédéraux concurrents en raison de l'application conjointe du paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 et du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867. C'est ainsi qu'une loi provinciale réglementant spécifiquement l'enseignement dispensé aux enfants autochtones dans les territoires autochtones serait invalide.

Deuxièmement, les lois provinciales d'application générale qui touchent une partie intégrante d'une question relevant de la sphère des pouvoirs concurrents autochtones et fédéraux ne peuvent s'appliquer à l'intérieur de cette sphère. Par exemple, des lois provinciales générales régissant l'utilisation et la vente des biens fonciers ne pourraient pas s'appliquer aux terres situées dans les territoires autochtones, puisqu'elles porteraient sur une question qui fait partie intégrante des pouvoirs autochtones et fédéraux.

Troisièmement, sous réserve de ces deux principes, les lois provinciales d'application générale peuvent s'appliquer aux peuples autochtones et à leurs territoires pour ce qui est des questions relevant de la compétence provinciale. Il semble, en particulier, peu vraisemblable que le paragraphe 35(1) crée des enclaves autochtones à l'intérieur desquelles les lois provinciales d'application générale seraient inopérantes. Certains éléments des questions qui sont par ailleurs du ressort commun autochtone et fédérale pourraient éventuellement être assujettis aux lois provinciales générales. C'est ainsi que de telles lois régissant les conditions de travail pourraient fort bien s'appliquer aux entreprises et aux industries installées dans des territoires autochtones. De même, les lois provinciales réglementant la pratique de professions comme le droit et la médecine peuvent probablement s'appliquer aux territoires autochtones, tout comme les lois provinciales concernant la circulation routière²¹².

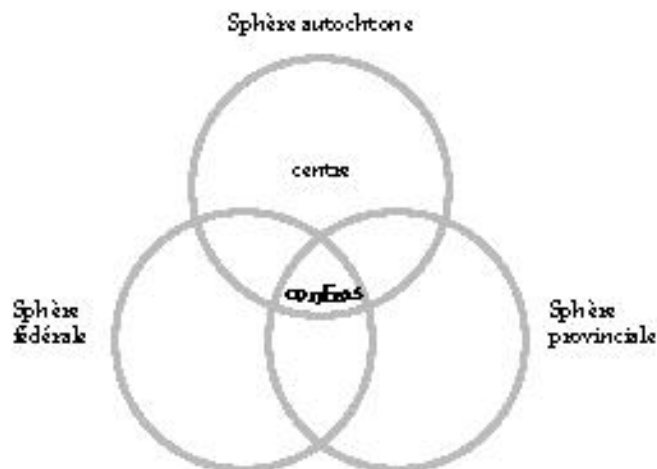
Quatrièmement, une réserve importante s'impose au sujet de ce dernier principe. En cas de conflit entre des lois autochtones et des lois provinciales d'application générale, les premières ont la préséance. C'est ainsi que, dans les territoires autochtones, la législation du travail autochtone devrait généralement prendre le pas sur toute loi provinciale correspondante qui ne serait pas en conformité avec elle, comme le feraient également des lois autochtones

concernant la circulation routière²¹³.

Dans cette optique, les peuples autochtones possèdent donc une sorte de compétence organique. Dans les domaines situés au centre de sa sphère de compétence, un gouvernement autochtone peut, s'il le désire, se donner l'exclusivité d'un domaine déterminé en adoptant une loi suffisant à supplanter les lois fédérales et provinciales. Il peut avancer à son propre rythme en occupant progressivement diverses parties du centre en fonction des besoins et des circonstances. Tant qu'un domaine ne relève pas d'une loi autochtone, il continue d'être régi par la législation fédérale et les lois provinciales d'application générale, conformément aux principes constitutionnels ordinaires. De même, quand un groupe autochtone cesse d'exercer sa compétence dans un domaine, les lois fédérales et provinciales pertinentes s'appliquent à nouveau. La situation qui en résulte est illustrée par la figure 3.1.

Quelle est, concrètement, l'étendue complète de la sphère de compétence autochtone, centre et confins compris? Nous avons vu plus haut que cette sphère englobe, en principe, toutes les questions concernant le bon gouvernement et le bien-être des peuples autochtones et leurs territoires. Elle inclut donc vraisemblablement, en pratique, les domaines suivants (sans se limiter nécessairement à eux):

FIGURE 3.1
Sphères de compétence autochtone, fédérale et provinciale



- la Constitution et les institutions gouvernementales

- la citoyenneté et l'appartenance au groupe autochtone
- les élections et les référendums
- l'accès au territoire et la résidence dans celui-ci
- les terres, les eaux, la banquise et les ressources naturelles
- la préservation, la protection et la gestion de l'environnement, y compris la faune terrestre et aquatique
- la vie économique, y compris le commerce, le travail, l'agriculture, le pacage, la chasse, le piégeage, la pêche, l'exploitation forestière et minière et la gestion des ressources naturelles en général
- l'exploitation des entreprises, les métiers et professions
- le transfert et la gestion des deniers publics et autres biens
- la taxation
- les questions familiales, y compris le mariage, le divorce, l'adoption et la garde des enfants
- les droits de propriété, y compris les successions
- l'éducation
- les services sociaux et l'assistance sociale, y compris la protection de l'enfance
- la santé
- la langue, la culture, les valeurs et les traditions
- le droit pénal et la procédure pénale
- l'administration de la justice, y compris la création de tribunaux de juridiction civile et pénale

- la police
- le logement et les travaux publics
- les institutions locales.

Quels sont, parmi ces pouvoirs, ceux qui font partie des domaines centraux de la compétence autochtone plutôt que des confins? Comme nous l'avons déjà signalé, le centre inclut les questions qui sont cruciales pour la vie et le bien-être d'un peuple autochtone particulier, sa culture et son identité, qui n'ont pas d'incidences profondes sur les gouvernements voisins et qui ne font pas par ailleurs l'objet d'un intérêt fédéral ou provincial transcendant. Il paraît vraisemblable qu'en application de ses pouvoirs centraux, une nation autochtone possédant un territoire exclusif pourrait, à tout le moins, rédiger une constitution, mettre en place des institutions gouvernementales essentielles, créer des tribunaux, définir des critères et des procédures en matière de citoyenneté, gérer ses propres écoles, assurer ses propres programmes de santé et de services sociaux, s'occuper des questions touchant la famille, réglementer de nombreuses activités économiques, promouvoir et protéger sa langue, sa culture et son identité, réglementer l'utilisation de ses terres, eaux et ressources, prélever des impôts, s'occuper de certains aspects du droit pénal et de la procédure pénale et, de façon générale, assurer l'ordre et la sécurité dans son territoire. En particulier, la réglementation de nombreux droits ancestraux et issus de traités protégés par le paragraphe 35(1) relèverait probablement des pouvoirs centraux de la sphère de compétence autochtone.

Par contre, pour ne prendre qu'un exemple, une nation autochtone ne pourrait pas se prévaloir de ses pouvoirs centraux pour autoriser, dans ses territoires, des activités qui risqueraient de compromettre la santé et le bien-être des personnes se trouvant dans des zones adjacentes relevant d'autres gouvernements, par exemple l'entreposage de déchets dangereux ou la pollution de l'environnement. De telles activités seraient susceptibles d'avoir des incidences profondes sur les gouvernements voisins et exigeraient donc des accords intergouvernementaux.

Dans la plupart des cas, une nation autochtone ne pourrait pas non plus exercer ses pouvoirs centraux de gouvernement à l'extérieur de son propre territoire en l'absence de traités ou d'accords intergouvernementaux à cette fin. Si un gouvernement autochtone désirait, par exemple, fournir des services sociaux à ses citoyens vivant dans des centres urbains situés en dehors de son territoire, il devrait normalement conclure des traités ou des accords avec les

autres gouvernements concernés.

Cette limitation territoriale peut toutefois faire l'objet de certaines exceptions. Si, par exemple, en vertu du paragraphe 35(1), une nation autochtone possède des droits de pêche sur des eaux traditionnellement utilisées par elle mais situées en dehors de son territoire exclusif, elle peut vraisemblablement se prévaloir de ses pouvoirs centraux pour réglementer les activités de pêche de ses propres citoyens sur les eaux en question, puisque, selon l'arrêt Sparrow, les pouvoirs du gouvernement fédéral à cet égard sont strictement limités par le paragraphe 35(1)²¹⁴. Le gouvernement fédéral ne pouvant pas réglementer l'exercice des droits de pêche ancestraux collectifs d'une nation à moins de satisfaire à un critère de justification très strict, on risque de se retrouver dans un vide juridique si la nation elle-même n'est pas en mesure de réglementer les activités de pêche de ses propres citoyens.

Il est intéressant de comparer les idées présentées ici au sujet de la compétence des autochtones avec le projet de texte de l'Accord de Charlottetown²¹⁵. Cet accord proposait d'ajouter à la Loi constitutionnelle de 1982 les articles suivants:

35.1 (1) Les peuples autochtones du Canada ont le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale au sein du Canada.

(2) Toute interprétation du droit visé au paragraphe (1) doit concorder avec la reconnaissance du fait que les gouvernements des peuples autochtones du Canada constituent un des trois ordres de gouvernement au Canada.

(3) Il est prévu que l'exercice du droit visé au paragraphe (1) comporte notamment le pouvoir, pour les corps législatifs dûment constitués des peuples autochtones, chacun dans leur champ de compétence:

a) de préserver et de développer leurs langues, leurs cultures, leurs économies, leurs identités, leurs institutions et leurs traditions,

b) de développer, de maintenir et de renforcer leurs liens avec leurs terres, leurs eaux et leur environnement, afin que ces peuples puissent diriger et maîtriser leur développement en tant que tels, conformément à leurs valeurs et à leurs ordres de priorité, et assurer l'intégrité de leurs sociétés.

Les dispositions ci-dessous faisaient contrepoids aux précédentes:

35.4 (1) Sauf disposition contraire de la Constitution du Canada, le droit fédéral, le droit provincial et le droit territorial continuent à s'appliquer aux peuples autochtones du Canada; ils sont toutefois susceptibles d'être écartés par des lois adoptées par les corps législatifs de ces peuples dans le cadre de leur compétence.

(2) Ni les lois autochtones, ni, d'une façon générale, l'exercice du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale en application de l'article 35(1) ne peuvent être incompatibles avec les lois fédérales ou provinciales essentielles au maintien de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement au Canada.

(3) Il est entendu que le présent article n'élargit pas les compétences législatives du Parlement du Canada, des législatures provinciales ou des autorités législatives territoriales.

Il est significatif que l'entente-cadre sur les gouvernements des Premières nations du Manitoba, signée le 7 décembre 1994, reprenne, à peu de choses près, les éléments énumérés à l'alinéa 35.1(3) de l'Accord de Charlottetown. L'article 5.11 de l'entente est libellé ainsi:

Les gouvernements des Premières nations du Manitoba pourront remplir des fonctions législatives, exécutives, administratives et judiciaires, en vertu d'ententes conformes au droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, et compte tenu de cette condition, ces fonctions porteront également, sans s'y limiter, sur la protection et la promotion de leurs cultures, leur identité, leurs institutions, leurs traditions, leur citoyenneté, leurs terres, leurs eaux, leur économie et leurs langues²¹⁶.

Il n'y a que deux différences entre ces deux textes: premièrement, la mention «citoyenneté» est nouvelle, ne figurant pas dans le texte de Charlottetown; deuxièmement, le terme «environnement» utilisé dans l'Accord de Charlottetown n'est pas utilisé dans l'entente du Manitoba. L'importance accordée à ces éléments n'est donc pas la même dans les deux textes, mais, dans les deux cas, les sujets non mentionnés tombent probablement sous d'autres rubriques générales²¹⁷.

Plus récemment, en août 1995, le gouvernement du Canada a publié un guide intitulé *L'autonomie gouvernementale des Autochtones*, conçu pour orienter la négociation des ententes par lesquelles se concrétisera le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale²¹⁸. En gros, le document englobe dans le champ

de compétence autochtone:

les affaires internes du groupe, les questions faisant partie intégrante de sa culture autochtone distincte et, enfin, tous les éléments essentiels pour lui permettre de fonctionner en tant que gouvernement ou institution.

Le guide poursuit en explicitant cette affirmation générale. Il fournit trois listes de sujets. La première énumère les questions qui, de l'avis du gouvernement fédéral, peuvent être négociées en vertu de l'approche résumée ci-dessus, savoir:

- établissement des structures gouvernementales, constitutions internes, élections, mécanismes de sélection des dirigeants;
- appartenance au groupe;
- mariage;
- adoption et aide sociale à l'enfance;
- langues, cultures et religions autochtones;
- éducation;
- santé;
- services sociaux;
- administration et application des règles de droit autochtones, y compris la constitution de tribunaux judiciaires ou administratifs autochtones, et définition d'infractions — celles qui sont normalement reconnues comme telles par les gouvernements locaux ou régionaux;
- services de maintien de l'ordre;
- droits de propriété, y compris les successions;
- gestion des terres, notamment zonage, frais de service, régime foncier et accès aux terres;

expropriation des terres autochtones;

- gestion des ressources naturelles;
- agriculture;
- chasse, pêche et piégeage sur les terres autochtones;
- perception de taxes directes et de taxes foncières auprès des membres;
- gestion des ouvrages publics et infrastructures publiques;
- logement;
- transport local;
- délivrance de permis et réglementation des entreprises.

La deuxième liste comprend les domaines qui, selon le gouvernement fédéral, débordent le cadre des questions qui font partie intégrante de la culture autochtone ou qui relèvent strictement des affaires internes d'un groupe autochtone. Dans ces domaines, le gouvernement se dit prêt à négocier certaines compétences pour les autochtones tout en précisant que le gouvernement fédéral ou les provinces conserveraient le pouvoir de légiférer et que leurs règles de droit l'emporteraient en cas de conflit avec les règles de droit autochtones. Les sujets en question sont les suivants:

- divorce;
- main-d'œuvre et formation;
- administration de la justice, y compris l'administration de certaines règles de droit fédérales de nature criminelle;
- pénitenciers et libérations conditionnelles;
- protection de l'environnement
- cogestion des pêcheries

- cogestion en matière d'oiseaux migrateurs;
- jeux de hasard;
- protection civile.

La troisième liste comprend des sujets pour lesquels les gouvernements autochtones n'ont aucune raison impérieuse, selon le gouvernement fédéral, de vouloir exercer un pouvoir de légiférer. Ce sont des sujets que l'on ne peut pas caractériser comme étant intégrés à la culture autochtone ou comme faisant partie des affaires internes des groupes autochtones. Ils peuvent être regroupés sous deux rubriques:

1. Pouvoirs relatifs à la souveraineté du Canada, à la défense et aux affaires étrangères:

- les relations internationales et diplomatiques, ainsi que la politique étrangère;
- la défense et la sécurité nationales;
- la sécurité des frontières canadiennes;
- les traités internationaux;
- l'immigration, la naturalisation et les étrangers;
- le commerce international, y compris les tarifs et les mesures de contrôle des importations et des exportations.

2. Autres pouvoirs d'intérêt national:

- la gestion et la réglementation de l'économie nationale (notamment des questions comme la politique monétaire, la politique fiscale, le système bancaire, la faillite et la monnaie);
- le maintien de l'ordre public à l'échelle nationale (notamment les règles de fond du droit criminel, les situations d'urgence et les questions touchant «la paix, l'ordre et le bon gouvernement»);

- la protection de la santé et de la sécurité de l'ensemble des Canadiens;
- les initiatives fédérales et certains autres pouvoirs (notamment à l'égard de la radiodiffusion et des télécommunications, de l'aéronautique, de la navigation et des systèmes nationaux de transport).

Bien que les sujets énumérés dans la troisième liste soient exclus des négociations sur l'autonomie gouvernementale, le guide évoque la possibilité de «mesures administratives» dans ces domaines, lorsque cela est faisable et approprié.

En ce qui concerne la mise en œuvre des ententes sur l'autonomie gouvernementale, le gouvernement fédéral se dit disposé à faire en sorte que les droits énoncés dans ces ententes reçoivent la protection que l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* confère aux droits issus de traités. Cette protection pourrait être garantie par de nouveaux traités, par de nouvelles ententes de règlement de revendications globales ou par des ajouts aux traités existants.

Le guide affirme que la mise en œuvre du droit à l'autonomie gouvernementale n'entraînerait pas l'exclusion automatique des lois fédérales et provinciales, dont bon nombre continueraient de s'appliquer aux peuples autochtones ou encore de coexister avec les règles de droit autochtones. Dans le but de réduire au minimum les risques de conflit entre les règles de droit autochtones et les règles de droit fédérales ou provinciales, le gouvernement fédéral propose que toutes les ententes sur l'autonomie gouvernementale établissent des règles de priorité qui pourraient résoudre de tels conflits. Même si ces règles peuvent consacrer le caractère prépondérant des règles de droit autochtones, le gouvernement fédéral estime qu'elles ne peuvent déroger au principe fondamental selon lequel les lois fédérales et provinciales ayant une importance primordiale à l'échelle nationale ou provinciale l'emportent sur les règles de droit autochtones conflictuelles.

Conclusions

10. La Commission conclut que, de façon générale, la sphère de compétence autochtone inhérente visée au paragraphe 35(1) englobe toutes les questions concernant le bon gouvernement et le bien-être des peuples autochtones et leurs territoires. Cette sphère est divisée en deux secteurs: le centre et les confins.

11. Le centre de la sphère de compétence autochtone inclut toutes les questions a) qui sont cruciales pour la vie et le bien-être d'un peuple autochtone particulier, sa culture et son identité, b) qui n'ont pas d'incidences profondes sur les gouvernements voisins, et c) qui ne font pas par ailleurs l'objet d'un intérêt fédéral ou provincial transcendant. En ce qui concerne ces questions, un groupe autochtone a le droit d'exercer ses pouvoirs et de légiférer de sa propre initiative, sans devoir conclure des ententes avec les gouvernements fédéral et provinciaux.

12. Les confins comprennent le reste de la sphère de compétence autochtone inhérente. Elle inclut notamment les questions qui ont des incidences profondes sur les gouvernements voisins ou font l'objet d'un intérêt fédéral ou provincial transcendant. Une coordination poussée est nécessaire à cet égard entre les gouvernements autochtones, fédéral et provinciaux. À notre avis, un groupe autochtone ne peut pas légiférer de sa propre initiative dans ce domaine tant que des ententes n'ont pas été conclues avec les gouvernements fédéral et provinciaux.

13. Lorsqu'un gouvernement autochtone adopte une loi portant sur une question au centre de sa compétence, cette loi prime automatiquement toute loi fédérale ou provinciale non compatible avec elle. Un gouvernement autochtone peut ainsi élargir, restreindre ou modifier le champ où s'exerce sa compétence exclusive de façon organique, en fonction des besoins et des circonstances. Si aucune loi autochtone incompatible n'occupe le champ dans un domaine central de compétence, les lois fédérales et provinciales continuent de s'appliquer conformément aux règles constitutionnelles ordinaires.

14. À titre exceptionnel, une loi fédérale peut, dans certains cas, primer une loi autochtone incompatible avec elle. Toutefois, pour qu'il puisse en être ainsi, il faut que la loi fédérale réponde au critère strict établi par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Sparrow. En vertu de ce critère, la loi fédérale doit répondre à une nécessité impérieuse et réelle et être conforme aux responsabilités fondamentales de fiduciaire de la Couronne envers les peuples autochtones.

15. Quant aux questions situées aux confins, tout chevauchement éventuel entre les pouvoirs d'un gouvernement autochtone et celles des gouvernements fédéral et provinciaux doit être réglé par un traité ou une entente sur l'autonomie gouvernementale. Entre autres choses, il faut préciser dans ce traité quels domaines de compétence sont exclusifs ou concurrents et, dans ce dernier cas, quelle loi aura préséance en cas de conflit. Jusqu'à la conclusion

d'un tel traité, la compétence autochtone sur les questions aux confins reste en suspens et les lois émanant des gouvernements fédéral et provinciaux continuent de s'appliquer dans leurs domaines respectifs de compétence législative.

16. Un traité portant sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale entraîne la création de droits issus de traités aux termes du paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 et il est par le fait même constitutionnalisé. Même si une entente sur l'autonomie gouvernementale ne constitue pas, en soi, un traité, les droits qui y sont énoncés peuvent néanmoins être constitutionnalisés.

Recommandations

La Commission recommande :

2.3.4

Que tous les gouvernements au Canada reconnaissent que le droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale possède les caractéristiques suivantes:

a) c'est un droit existant — ancestral et issu de traités —, reconnu et confirmé au paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982;

b) il émane des peuples et des nations autochtones en tant qu'entités politiques et culturelles;

c) il découle du statut souverain et indépendant que possédaient les peuples et les nations autochtones avant l'arrivée des Européens et du fait que les peuples autochtones possédaient alors leurs propres territoires, régimes politiques et droit coutumier;

d) le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est dans une large mesure à l'abri de toute intervention législative fédérale et provinciale, sauf dans le cas où une loi fédérale peut se justifier à la lumière d'un critère constitutionnel strict.

2.3.5

Que tous les gouvernements au Canada reconnaissent que la sphère du droit

inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale:

a) englobe toutes les questions reliées au bon gouvernement et au bien-être des peuples autochtones et à leurs territoires;

b) est divisée en deux parties:

- le centre de la sphère, qui comprend toutes les questions qui sont cruciales pour la vie et le bien-être d'un peuple autochtone particulier, sa culture et son identité, qui n'ont pas d'incidences profondes sur les gouvernements voisins et qui ne font pas par ailleurs l'objet d'un intérêt fédéral ou provincial transcendant;
- les confins de la sphère, qui comprend les autres questions.

2.3.6

Que tous les gouvernements au Canada reconnaissent:

a) pour les questions au centre de leur sphère de compétence, que les peuples autochtones peuvent, en principe, exercer leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale de leur propre initiative sans devoir conclure des ententes avec les gouvernements fédéral et provinciaux, même s'il serait éminemment souhaitable qu'ils négocient de telles ententes avec les autres gouvernements à des fins de reconnaissance réciproque et pour prévenir d'éventuels litiges;

b) pour les questions aux confins de leur sphère de compétence, que des ententes devraient être négociées avec les autres gouvernements afin de mettre en œuvre et de particulariser ce droit inhérent d'une façon adaptée au contexte et à la question faisant l'objet des négociations.

La Charte canadienne des droits et libertés

La *Charte canadienne des droits et libertés* s'applique-t-elle aux gouvernements autochtones exerçant leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, ou ces derniers échappent-ils à tout examen en vertu de la Charte dans leurs rapports avec les personnes relevant de leur compétence?

En posant cette question, il ne faut pas oublier que la Charte comporte deux types de dispositions. Les premières sont de nature générale et limitent les

activités de tous les gouvernements auxquels elle s'applique. L'article 2 de la Charte énonce, par exemple, ce qui suit:

Chacun a les libertés fondamentales suivantes:

- a) liberté de conscience et de religion;
- b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication;
- c) liberté de réunion pacifique;
- d) liberté d'association.

Les dispositions générales de ce type visent principalement à protéger les particuliers contre toute mesure gouvernementale limitant ou interdisant l'exercice de leurs libertés et droits fondamentaux. Elles reflètent généralement les normes reconnues internationalement, telles qu'elles figurent notamment dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Plusieurs de ces dispositions générales de la Charte protègent non seulement les citoyens canadiens, mais, de façon plus large, toute personne se trouvant en sol canadien, que ce soit à titre de résident permanent ou de visiteur.

Les autres dispositions de la Charte ont, par contre, une portée plus limitée et s'appliquent seulement aux institutions gouvernementales expressément nommées. Le paragraphe 17(2) énonce, par exemple:

Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans les débats et travaux de la Législature du Nouveau-Brunswick.

Cette disposition s'applique seulement à l'assemblée législative du Nouveau-Brunswick et non à celle d'autres provinces. Elle ne s'applique donc pas non plus aux gouvernements autochtones.

Par conséquent, même si l'on suppose que la Charte s'applique de façon générale aux gouvernements autochtones, cela ne veut pas dire que chacune de ses dispositions les concerne. La formulation et l'objet de chaque disposition de la Charte déterminent son application. Ainsi, quand on demande si la Charte s'applique ou non aux gouvernements autochtones, les dispositions de la

Charte auxquelles on pense sont celles qui ont une portée générale et non pas celles dont l'application est limitée.

Il convient de faire une autre observation préliminaire. Il est hors de doute que tout autochtone bénéficie à titre individuel de la protection de la Charte canadienne dans ses rapports avec les gouvernements fédéral et provinciaux, de même qu'avec tous les autres gouvernements qui relèvent de la compétence fédérale et provinciale, y compris les gouvernements autochtones exerçant des pouvoirs délégués. La question que nous nous proposons d'examiner ici est celle de savoir si cette même protection s'étend aux particuliers (aussi bien autochtones que non-autochtones) dans leurs rapports avec les gouvernements autochtones exerçant des pouvoirs inhérents visés au paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982. Cette question concerne toutes les personnes relevant de la compétence d'un gouvernement autochtone, c'est-à-dire non seulement les citoyens d'une nation autochtone, mais également les personnes qui sont de passage dans des territoires autochtones et celles qui y résident. Dans notre examen de cette question, nous emploierons l'expression «gouvernements autochtones» uniquement pour désigner les gouvernements exerçant des pouvoirs inhérents et non pas des pouvoirs délégués.

Cette question relève dans une large mesure du paragraphe 32(1) de la Charte, qui porte sur l'application de celle-ci. Son libellé est le suivant:

La présente charte s'applique:

a) au Parlement et au gouvernement du Canada, pour tous les domaines relevant du Parlement, y compris ceux qui concernent le territoire du Yukon et les territoires du Nord-Ouest.

b) à la législature et au gouvernement de chaque province, pour tous les domaines relevant de cette législature.

Comme on peut le constater, il est ici fait spécifiquement mention des gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi que du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, sans doute pour faire ressortir clairement que les gouvernements de ces territoires sont liés par la Charte. Les gouvernements autochtones ne sont cependant pas mentionnés dans ce paragraphe. Quel sens doit-on donner à cette omission?

Deux interprétations

Il y a deux manières principales d'aborder cette question sur le plan de l'interprétation. Selon la première, il serait tout à fait anormal, en vertu des principes constitutionnels fondamentaux, que les citoyens canadiens bénéficient de la protection de la Charte dans leurs rapports avec tous les gouvernements au Canada sauf les gouvernements autochtones. Les dispositions générales de la Charte visent à assurer aux particuliers un niveau uniforme de protection dans l'exercice de leurs libertés et de leurs droits fondamentaux au Canada. Ainsi, par exemple, dans l'exercice de la liberté d'expression visée à l'alinéa 2b) de la Charte, toute personne doit pouvoir s'exprimer librement partout au Canada sans avoir à craindre d'interventions ou de sanctions injustifiées de la part de quelque autorité gouvernementale que ce soit. Cette liberté doit être garantie à toute personne, qu'elle se trouve dans un territoire autochtone, une province ou un territoire nordique, et vis-à-vis de tous les types et niveaux de gouvernement, qu'il s'agisse d'un gouvernement fédéral, autochtone, provincial ou territorial.

D'après la première interprétation, c'est ainsi qu'il faut comprendre la garantie fondamentale inscrite à l'article 1 de la Charte:

La Charte canadienne des droits et libertés garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Cette approche nous rappelle également que bon nombre des dispositions générales de la Charte s'inspirent de normes internationales d'application universelle. C'est ainsi que le paragraphe 2b) de la Charte, relatif à la liberté de pensée et d'expression, reflète la teneur de l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, aux termes duquel:

Tout individu a le droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit²¹⁹.

Selon cette interprétation, il est difficile d'imaginer que les gouvernements autochtones ne soient pas visés (ou souhaitent ne pas être visés) par cette garantie fondamentale, telle qu'elle est consacrée par la *Charte canadienne*

des droits et libertés.

De ce point de vue, le paragraphe 32(1) a donc principalement pour objet d'indiquer que ce sont les actes des gouvernements plutôt que ceux des particuliers qui sont assujettis à la Charte. Il nomme certains des principaux organismes gouvernementaux assujettis à la Charte, mais il n'indique pas que celle-ci s'applique exclusivement à eux et ne fournit pas non plus une liste exhaustive des organismes concernés. En fait, il n'exclut donc pas la possibilité que d'autres organismes gouvernementaux non mentionnés dans ce paragraphe soient assujettis aux dispositions de la Charte. La reconnaissance tacite d'un ordre de gouvernement autochtone au paragraphe 35(1) correspond à cette possibilité.

La deuxième manière d'aborder cette question est tout à fait différente²²⁰. Selon cette interprétation, un gouvernement autochtone doit respecter les normes internationales en matière de droits de la personne dans ses rapports avec les personnes relevant de sa compétence, mais il ne peut pas avoir à répondre d'une infraction présumée à la *Charte canadienne des droits et libertés* devant un tribunal canadien, à moins que la nation autochtone en question n'ait auparavant exprimé son assentiment à l'application de la Charte dans un document constitutionnel contraignant, par exemple un traité d'autonomie gouvernementale conclu avec la Couronne. À l'appui de cette interprétation, on peut citer le détail des dispositions de la Charte ainsi que certaines considérations générales de principe.

La deuxième interprétation fait ressortir d'abord que l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, qui reconnaît l'existence d'un droit ancestral et issu de traités à l'autonomie gouvernementale et qui se trouve à la partie II de cette loi, intitulée «Droits des peuples autochtones du Canada» est extérieur à la Charte, qui forme la partie I de cette même loi. Il est donc loisible d'avancer que, de ce fait, les droits ancestraux et issus de traités ne peuvent pas être placés sur le même plan que d'autres droits dans le contexte de la Charte, mais qu'ils ont un statut autonome, égal à celui des dispositions de cette dernière.

Dans ces conditions, quels sont les rapports entre la partie I et la partie II de la Loi constitutionnelle de 1982? L'article 25 de la Charte, formulé comme suit, répond à cette question:

Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones du Canada, notamment:

a) aux droits ou libertés reconnus par la Proclamation royale du 7 octobre 1763;

b) aux droits ou libertés existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.

Le libellé de cet article énonce un principe fondamental d'interprétation de la Charte en précisant que celle-ci «ne porte pas atteinte» aux droits ancestraux ou issus de traités. Il n'exclut pas l'application de la Charte à ces droits, mais fait en sorte que la Charte soit interprétée en conformité avec ces droits, dans toute leur étendue.

Le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale fait partie des «droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones du Canada» mentionnés à l'article 25. Il en résulte, dans l'optique de cette deuxième interprétation, que la Charte ne peut pas «porter atteinte» à l'exercice des pouvoirs inhérents d'autonomie gouvernementale des autochtones. Puisque toute limitation des pouvoirs gouvernementaux autochtones constituerait une telle atteinte, l'article 25 empêche, en pratique, que les gouvernements autochtones n'aient à répondre d'une éventuelle infraction à la Charte.

On peut considérer que le paragraphe 32(1) de la Charte renforce cette conclusion. D'après la deuxième interprétation, ce paragraphe ne mentionne pas expressément les gouvernements autochtones et, de surcroît, sa formulation n'est pas assez générale pour les englober. Les gouvernements autochtones n'ont pas été créés par les gouvernements fédéral ou provinciaux et ils ne constituent pas non plus des «domaines relevant» de ces derniers, mais bien un ordre de gouvernement distinct dont les pouvoirs sont garantis constitutionnellement en vertu du paragraphe 35(1).

Ainsi, d'après la deuxième interprétation, on peut déduire du libellé du paragraphe 32(1) que l'exercice par les gouvernements autochtones des pouvoirs inhérents échappe totalement à l'application de la Charte. Si les rédacteurs de la Charte avaient voulu qu'elle s'applique aux gouvernements autochtones, ils n'auraient pas manqué de l'indiquer de façon explicite, comme ils l'ont fait pour les gouvernements fédéral et provinciaux.

On peut aussi avancer à l'appui de cette interprétation du paragraphe 32(1) que l'article 33 de la Charte, qui prévoit la possibilité de suspendre l'application de

certaines de ses dispositions au moyen d'une clause dérogatoire, ne mentionne pas expressément les gouvernements autochtones. Le paragraphe 33(1) est libellé ainsi:

Le Parlement ou la législature d'une province peut adopter une loi où il est expressément déclaré que celle-ci ou une de ses dispositions a effet indépendamment d'une disposition donnée de l'article 2 ou des articles 7 à 15 de la présente charte.

Cet article précise ensuite qu'une clause dérogatoire cesse automatiquement d'avoir effet au bout de cinq ans, mais peut alors être adoptée à nouveau.

Ainsi, bien que l'article 33 permette aux gouvernements fédéral et provinciaux de suspendre l'application de certains articles de la Charte à une loi déterminée, il n'accorde pas expressément ce droit aux gouvernements autochtones. Selon la deuxième interprétation, on peut, là encore, en déduire que la Charte ne vise pas les gouvernements autochtones dans l'exercice de leurs pouvoirs inhérents, car, dans le cas contraire, ils auraient été mentionnés dans cet article.

Des considérations générales de principe plaident également en faveur d'une telle interprétation. On peut avancer que l'un des principaux objets de l'article 25 est de faire en sorte que les peuples autochtones puissent exercer leurs droits distinctifs en conformité avec leurs conceptions philosophiques, leurs cultures et leurs traditions. D'après la deuxième interprétation, certaines dispositions de la Charte reflètent des valeurs individualistes qui sont fondamentalement contraires à celles de nombreuses cultures autochtones, celles-ci mettant davantage l'accent sur les responsabilités de chacun à l'égard de la collectivité. Quoi qu'il en soit, l'interprétation de la Charte dépend, en fin de compte, de juges qui connaissent souvent mal les cultures autochtones et risquent de les regarder d'un œil défavorable quand elles dérogent aux normes canadiennes habituelles. Ainsi, dans cette optique, si la Charte s'appliquait aux gouvernements autochtones, elle pourrait entraver, voire bloquer les efforts entrepris par les nations autochtones pour ranimer et renforcer leurs cultures et leurs traditions. La Charte risquerait ainsi de se mettre, malgré ses buts, au service des forces de l'assimilation et de la domination.

Le point de vue de la Commission

Laquelle de ces interprétations devrait l'emporter? À notre avis, on remarque dans chacune des points forts et des points faibles qui tendent à s'équilibrer. Au

lieu d'en adopter une à l'exclusion de l'autre, il nous paraît préférable d'opter pour une solution médiane combinant les points forts des deux tout en évitant leurs positions les plus radicales.

Cette solution médiane reflète trois principes de base. Premièrement, toutes les personnes au Canada ont le droit de bénéficier de la protection des dispositions générales de la Charte dans leurs rapports avec les gouvernements au Canada, où qu'elles se trouvent au Canada ou quel que soit le gouvernement concerné. Ne serait-ce que pour cette seule raison, les dispositions générales de la Charte s'appliquent aux gouvernements autochtones, et c'est dans cette optique qu'il convient d'interpréter le paragraphe 32(1). Deuxièmement, la position des gouvernements autochtones par rapport à la Charte est fondamentalement identique à celle des gouvernements fédéral et provinciaux. Ils doivent donc pouvoir se servir des clauses dérogatoires prévues à l'article 33 dans la même mesure que ces derniers. Troisièmement, pour ce qui est de son application aux gouvernements autochtones, il faut interpréter la Charte en prenant largement en considération les conceptions philosophiques, les cultures et les traditions distinctives des autochtones. Cette règle d'interprétation est donnée par l'article 25 de la Charte. Elle s'applique tout particulièrement dans les cas où les façons d'envisager les droits de la personne propres aux autochtones ont été regroupées dans des chartes autochtones des droits et responsabilités.

Notre approche générale repose sur une considération essentielle. Les rédacteurs de la Loi constitutionnelle de 1982 n'ont ni mentionné explicitement les gouvernements autochtones, ni tenté de décrire leur situation exacte au sein de la fédération canadienne. Ils se sont contentés de faire état des droits ancestraux et issus de traités au paragraphe 35(1) et à l'article 25, de façon assez générale, à notre avis, pour inclure le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Si l'on interprète le paragraphe 35(1) comme comportant une reconnaissance de ce droit inhérent, nous pensons qu'il faut en tenir compte dans l'interprétation à donner au paragraphe 32(1). Sinon, l'application de la Charte serait fortement déséquilibrée, ce qu'il faut éviter en l'absence de toute indication contraire explicite. En d'autres termes, l'énonciation des droits visés au paragraphe 35(1) devrait se faire en prenant en considération la position clé de la Charte dans l'ensemble du système constitutionnel du Canada.

Nous convenons donc que le paragraphe 32(1) vise principalement à indiquer que la Charte s'applique aux gouvernements plutôt qu'aux particuliers. Son libellé n'est pas exhaustif et ménage la possibilité que des organismes gouvernementaux non expressément désignés soient assujettis aux

dispositions de la Charte. La reconnaissance tacite d'un ordre de gouvernement autochtone au paragraphe 35(1) nous amène à interpréter le paragraphe 32(1) de façon générale.

À notre avis, on peut envisager de la même façon l'article 33 de la Charte, qui permet les clauses dérogatoires. Cet article, pas plus que le paragraphe 32(1), ne fait mention d'assemblées législatives autochtones. En interprétant l'article 33, nous ne devons pas oublier qu'il va de pair avec le paragraphe 32(1) et en atténue la portée. Alors que le paragraphe 32(1) précise que la Charte s'applique aux gouvernements, l'article 33 accorde à ces derniers une certaine latitude et leur permet de se soustraire à certaines dispositions de la Charte pendant une période donnée. Les liens étroits existant entre ces deux dispositions donnent à penser qu'on doit les interpréter sous le même jour. C'est pourquoi nous pensons qu'il faut considérer que l'article 33 autorise les gouvernements des nations autochtones à adopter des clauses dérogatoires au même titre que les gouvernements fédéral et provinciaux.

Un important facteur empêche toutefois de souscrire pleinement à cette conclusion. Le pouvoir d'adopter des clauses dérogatoires appartient seulement à une nation autochtone et, en l'absence d'un traité relatif à l'autonomie gouvernementale, il peut seulement être exercé par cette nation à l'égard de questions correspondant à un des domaines centraux de la compétence autochtone. Cela veut dire que les gouvernements des collectivités autochtones locales ne sont pas habilités à adopter des clauses dérogatoires, mais aussi que, pour qu'une nation autochtone puisse le faire concernant des questions aux confins de sa compétence, un pouvoir à cette fin doit être expressément mentionné dans un traité ou un accord sur l'autonomie gouvernementale conclu avec la Couronne.

L'application de la Charte aux gouvernements autochtones est façonnée et pondérée par les dispositions obligatoires de l'article 25, lequel exclut clairement toute interprétation de la Charte mettant en cause l'existence des gouvernements autochtones ou portant atteinte à leurs pouvoirs essentiels. Cet article garantit également que la Charte sera interprétée avec une certaine souplesse pour tenir compte des philosophies, des traditions et des pratiques culturelles particulières sur lesquelles repose le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. L'article 25 empêche les conceptions et les méthodes autochtones d'être emportées dans le flot d'une interprétation sans nuance de la Charte.

La Charte a une souplesse qui accorde aux gouvernements une latitude assez

grande dans l'application de ses dispositions. L'article 1, notamment, autorise les gouvernements à imposer, aux droits qu'elle garantit, des limites raisonnables pour autant que leur «justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique». Les gouvernements autochtones peuvent bien entendu se prévaloir de cette disposition. L'article 25 offre aux gouvernements autochtones une autre façon de justifier leurs activités en cas de contestation en vertu de la Charte. Il leur permet d'arguer que certaines règles ou pratiques gouvernementales, qui pourraient paraître inhabituelles par rapport aux normes canadiennes générales, reflètent la culture, les conceptions philosophiques et les traditions particulières à une nation autochtone donnée et qu'elles sont justifiées de ce fait. Cette prise en considération du contexte reflète l'approche généralement adoptée par la Cour suprême du Canada pour l'application de la Charte.

L'analyse de Peter Hogg et Mary Ellen Turpel nous a aidés à parvenir à cette conclusion²²¹. D'après eux, bien que la Charte ne fasse pas mention des gouvernements autochtones à l'article 32, les tribunaux considéreraient probablement que ces derniers sont liés par elle²²², ce qui serait très vraisemblable si l'autonomie gouvernementale a été mise en place avec l'appui d'une loi fédérale ou provinciale. Toutefois, même quand un gouvernement autochtone exerce des pouvoirs inhérents de sa propre initiative, il est peu vraisemblable que les tribunaux estiment que l'article 25 les soustrait globalement à l'application de la Charte. Cet article a sans doute pour effet de permettre à certaines décisions des gouvernements autochtones de ne pas être jugées en fonction de leur conformité avec la Charte et de faire en sorte que celle-ci soit interprétée «en respectant et en prenant en compte la culture et les traditions des autochtones²²³».

Pour ce qui est de respecter la culture et les traditions autochtones, Hogg et Turpel présentent un certain nombre d'idées intéressantes:

Les tribunaux arriveraient sans doute à des interprétations de la Charte compatibles avec les cultures et les traditions autochtones dans les situations où des normes différentes s'appliquent et où cette différence est intimement liée à une politique fondée sur la culture de la collectivité autochtone. Dans le cas, par exemple, où serait institué à l'égard des jeunes délinquants un système de justice autochtone dans lequel on ne met pas un avocat à la disposition des «inculpés», conclurait-on à l'inconstitutionnalité à cause de cette atteinte aux garanties juridiques établies en faveur des inculpés? Dans la mesure où le système de justice en cause est conforme à la culture et aux traditions autochtones, l'article 25 empêcherait que de telles pratiques soient

attaquées au nom des valeurs exprimées dans les garanties juridiques énoncées dans la Charte. Autrement dit, on donnerait à ces garanties une nouvelle interprétation, à la lumière de la culture et des traditions autochtones.

L'important, c'est que l'application de la Charte, compte tenu de l'article 25, ne devrait pas obliger les gouvernements autochtones à suivre les politiques des gouvernements fédéral et provinciaux ni à imiter leur style de gouvernement. L'article 25 permet aux gouvernements autochtones d'élaborer des programmes et des lois qui sont différents, pour des raisons culturelles légitimes, et de convaincre les tribunaux que ces raisons sont valables, dans le cas d'une contestation fondée sur la Charte. L'article 25 donnerait aux gouvernements autochtones la possibilité de protéger, de préserver et de promouvoir l'identité de leurs citoyens par le truchement d'institutions, de normes et de pratiques gouvernementales tout à fait particulières²²⁴.

En adoptant cette façon de voir les choses, il nous paraît bon de souligner que le paragraphe 35(4) de la Loi constitutionnelle de 1982 établit une règle générale et absolue assurant l'égalité des sexes quant à l'exercice des droits ancestraux et issus de traités, y compris le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Il est rédigé comme suit:

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.

L'article 28 de la Charte renforce cette disposition:

Indépendamment des autres dispositions de la présente charte, les droits et libertés qui y sont mentionnés sont garantis également aux personnes des deux sexes.

Isolément et conjointement, ces dispositions garantissent de façon absolue l'égalité d'accès des autochtones de l'un ou l'autre sexe au droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et leur droit d'être traités sur un pied d'égalité par leurs gouvernements. Vu leur formulation explicite, ces dispositions de la Charte transcendent toutes les autres, y compris l'article 33²²⁵.

Dans les cas où une nation autochtone adopte sa propre charte des droits et responsabilités, les garanties offertes par ses dispositions s'ajoutent à celles offertes par la Charte canadienne. Une Charte autochtone peut compléter la Charte canadienne, mais pas la remplacer. Toute personne relevant de

l'autorité d'un gouvernement autochtone continuera de pouvoir s'en prévaloir directement. Il se peut toutefois qu'un tribunal, en l'interprétant à la lumière de l'article 25, trouve dans les dispositions de la Charte autochtone un guide d'interprétation utile. Par exemple, si cette dernière contient une série de dispositions relatives au traitement des accusés dans un système judiciaire autochtone, le tribunal devra normalement prendre ces dispositions sérieusement en considération quand il évalue dans quelle mesure les dispositions de la Charte canadienne énonçant des droits juridiques s'appliquent au gouvernement autochtone en question²²⁶.

À notre avis, les répercussions d'une charte autochtone sur l'interprétation de la Charte canadienne seront vraisemblablement amplifiées si la première fait partie intégrante d'un traité sur l'autonomie gouvernementale conclu entre une nation autochtone et la Couronne. La raison en est que l'article 25 protège expressément les droits issus de traités contre les effets éventuels de la Charte canadienne. Lorsqu'un traité sur l'autonomie gouvernementale compte une charte autochtone au nombre de ses dispositions, il semble que les tribunaux devront tenir sérieusement compte de la teneur de celle-ci au moment d'interpréter toute disposition correspondante de la Charte canadienne.

Conclusion

17. La Commission conclut que la *Charte canadienne des droits et libertés* s'applique aux gouvernements autochtones et régit leurs rapports avec les personnes qui relèvent de leur compétence. Toutefois, aux termes de l'article 25, une certaine souplesse doit présider à son interprétation pour tenir compte des philosophies, des traditions et des pratiques culturelles propres aux peuples autochtones. En outre, aux termes de l'article 33, les nations autochtones peuvent adopter des clauses dérogatoires suspendant l'effet de certains articles de la Charte pendant une période déterminée. L'article 28 et le paragraphe 35(4) de la Loi constitutionnelle de 1982 garantissent néanmoins aux autochtones de l'un ou l'autre sexe l'égalité d'accès, dans tous les cas, au droit inhérent à l'autonomie gouvernementale ainsi qu'un traitement égal de la part de leurs gouvernements.

Le rôle clé de la nation autochtone

Quels groupes autochtones détiennent actuellement le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale consacré à l'article 35? Ce droit est-il dévolu aux collectivités locales, telles que l'histoire les a façonnées, ou appartient-il aux nations autochtones, telles que nous les avons définies plus haut dans le

présent chapitre? (Voir notre examen de l'autodétermination.) Notre réponse à cette question est identique à celle que nous avons donnée dans notre examen de l'autodétermination, mais elle en diffère également par certains côtés, à cause du caractère particulier du droit constitutionnel à l'autonomie gouvernementale.

À notre sens, le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est conféré à l'ensemble des personnes composant une nation autochtone et il est donc partagé de façon organique par les différents groupes, depuis le niveau local jusqu'au sommet de la structure politique, qui se recoupent et forment cette nation. Ce droit inhérent n'est pas dévolu aux collectivités locales en tant que telles, indépendamment des nations dont elles font partie. En fait, pour qu'un peuple autochtone puisse exercer les pouvoirs inhérents de gouvernement dont il dispose, il faut qu'il rédige une constitution nationale mettant en place une structure générale de gouvernement. Dans de nombreux cas, celle-ci inclura des institutions non seulement nationales, mais également locales. Au sein d'une telle structure à paliers multiples, chaque palier de gouvernement peut être considéré comme exerçant ses propres pouvoirs, ceux-ci étant propres à sa sphère de compétence et émanant chaque fois de l'ensemble des personnes concernées.

Par exemple, pour ce qui est des questions relevant du centre de la sphère de compétence de la nation, la Constitution que celle-ci se donnerait pourrait bien accorder aux collectivités locales le pouvoir de créer leurs propres écoles primaires et de se doter de certains programmes de formation dans le cadre de leurs pouvoirs en matière d'éducation. Toutefois, dans la plupart des cas, seul le gouvernement national pourra mettre en place un système d'éducation complet. De même, si une collectivité locale peut prendre certaines initiatives en matière de justice, la création d'un système judiciaire autochtone sera normalement l'œuvre de la nation.

Passant maintenant aux confins de la compétence autochtone, rappelons que des traités ou des ententes doivent avoir été conclus avec la Couronne pour donner corps aux pouvoirs inhérents dans ces domaines. À notre avis, des traités concernant les pouvoirs de gouvernement inhérents ne peuvent être négociés et conclus que par l'ensemble des personnes formant une nation. Une communauté locale n'est pas en mesure de négocier isolément un traité séparé. Un traité sur l'autonomie gouvernementale conclu par la nation peut, bien entendu, prendre différentes formes. Il peut, par exemple, préciser que son entrée en vigueur nécessite sa ratification par les différentes collectivités. Il peut également prévoir que des pouvoirs assez étendus seront exercés par les

gouvernements locaux, tant au niveau du centre de la sphère de compétence qu'à celui de ses confins. La répartition des pouvoirs entre les différents paliers de gouvernement doit être déterminée par l'ensemble des personnes composant la nation.

À notre avis, les négociations relatives à la mise en œuvre du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale ne peuvent pas contourner la nation et se faire seulement collectivité par collectivité. Une collectivité autochtone locale peut, bien entendu, obtenir des pouvoirs délégués par les gouvernements fédéral ou provinciaux, mais la compétence inhérente des peuples autochtones ne peut être exercée que par des initiatives et des traités réalisés au niveau de la nation. Nous partageons donc, à ce sujet, l'opinion exprimée par Sharon McIvor, au nom de la Native Women's Association of Canada:

[TRADUCTION] L'autonomie gouvernementale doit être accordée aux nations et non pas aux conseils de bande [...] Un conseil de bande ne représente pas une nation. Tout accord relatif à l'autonomie gouvernementale doit être négocié au niveau des nations. Dans ces conditions, les discussions prenant place lors des réunions constitutionnelles doivent mettre l'accent sur la nécessité de déterminer ce que sont les nations et quels seront leurs gouvernements.

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

Nous sommes conscients que l'application de cette façon d'envisager l'autonomie gouvernementale se heurte à des obstacles. Par exemple, dans le cas des Premières nations, l'accent mis sur les bandes dans la Loi sur les Indiens a eu notamment pour effet de renforcer l'attachement à la collectivité locale aux dépens des affinités nationales plus générales unissant des gens qui partagent une langue, une culture, une spiritualité et une expérience historique. En outre, comme nous l'avons vu précédemment, de nombreux autochtones qui ont témoigné devant la Commission ont souligné la nécessité d'une forte participation locale au processus décisionnel et ont défendu le principe de la responsabilité des dirigeants devant les gens qu'ils représentent.

Nous sommes pleinement conscients de la nécessité d'une forte participation locale et du fait que les politiciens doivent rendre compte de leurs activités, conformément aux traditions démocratiques de nombreux peuples autochtones.

Toutefois, des structures gouvernementales plus larges sont également nécessaires si l'on veut concrétiser l'ensemble des pouvoirs et des avantages qui vont de pair avec un ordre de gouvernement autochtone. Pour trouver le juste milieu, il faut prendre en considération deux facteurs importants.

Premièrement, les petits gouvernements locaux

vont, dans l'ensemble, rester pauvres, faibles et isolés à moins de faire partie de structures gouvernementales plus larges. Deuxièmement, de telles structures risquent de devenir bureaucratiques et de ne plus être assez à l'écoute des collectivités qu'elles représentent à moins de rester étroitement en contact avec elles. Ces facteurs opposés soulignent une fois de plus que le mode fondamental d'organisation gouvernementale des nations autochtones doit comporter des structures constitutionnelles multipaliers ou fédérales.

Même si nous ne pensons pas que les initiatives actuelles visant à mettre en œuvre l'autonomie gouvernementale au niveau local doivent s'interrompre totalement, nous sommes convaincus qu'elles doivent être replacées dans le contexte plus large des nations autochtones. Les collectivités locales doivent se regrouper au sein de leurs nations pour exercer les pouvoirs centraux dont elles disposent et négocier des traités ou des accords sur les pouvoirs aux confins de leur compétence. Cette approche axée sur la nation n'exclut pas, bien entendu, la possibilité d'une association entre plusieurs nations.

Conclusion

18. La Commission conclut que le droit constitutionnel à l'autonomie gouvernementale est dévolu à l'ensemble des personnes qui composent la nation autochtone et non pas aux collectivités locales en tant que telles. Seules les nations peuvent exercer la gamme des pouvoirs gouvernementaux qui forment le centre de la sphère de compétence autochtone et seules les nations sont habilitées à conclure des traités d'autonomie gouvernementale portant sur les questions aux confins de la compétence. Néanmoins, les collectivités locales autochtones peuvent se prévaloir de pouvoirs gouvernementaux inhérents si elles se regroupent pour former des unités nationales et approuvent une constitution répartissant les pouvoirs entre les paliers national et local.

Recommandation

La Commission recommande :

2.3.7

Que tous les gouvernements au Canada reconnaissent que le droit à l'autonomie gouvernementale est dévolu aux nations autochtones plutôt qu'aux petites collectivités locales.

La citoyenneté dans les nations autochtones

Les autochtones sont à la fois citoyens canadiens et citoyens de leurs nations. Ils possèdent donc une sorte de double citoyenneté qui leur permet de manifester leur loyauté envers leur nation et le Canada dans son ensemble²²⁷. Nous examinerons ici les règles régissant la citoyenneté individuelle ou l'appartenance aux nations autochtones. (Pour une analyse de la position des résidents non citoyens des territoires autochtones, voir la section commençant à la page 319 et la recommandation 2.3.22.)

À notre avis, le droit d'une nation autochtone de déterminer ses propres conditions de citoyenneté est un droit ancestral et issu de traités existant au sens du paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982. En même temps, toutes les règles et les modalités régissant la citoyenneté doivent répondre à certains critères constitutionnels fondamentaux découlant du libellé de l'article 35 lui-même. Ces critères ont pour objet d'éviter qu'un groupe autochtone puisse exclure injustement qui que ce soit de la participation à l'exercice des droits collectifs ancestraux et issus de traités garantis au paragraphe 35(1), y compris le droit à l'autonomie gouvernementale. En d'autres termes, la garantie accordée à ces droits à l'article 35 pourrait être compromise si une nation était libre de refuser arbitrairement la citoyenneté à certaines personnes, les empêchant ainsi de profiter au même titre que d'autres des droits collectifs reconnus à cet article.

Le plus évident de ces critères constitutionnels est celui établi au paragraphe 35(4), aux termes duquel les droits ancestraux et issus de traités sont garantis également aux personnes de l'un ou l'autre sexe. Puisqu'il s'agit, de façon générale, de droits collectifs plutôt qu'individuels, il faut être membre d'un groupe autochtone pour pouvoir en bénéficier. Par conséquent, les règles et les modalités régissant l'appartenance à un groupe ne peuvent exercer aucune discrimination fondée sur le sexe, car cela irait à l'encontre de la garantie donnée au paragraphe 35(4).

L'article 35 comporte un deuxième critère de base. Comme nous l'avons déjà vu, les peuples autochtones reconnus dans cet article sont des entités

politiques et culturelles, et non des groupes raciaux. S'il est vrai qu'un groupe doit descendre des premiers habitants de l'Amérique du Nord pour être reconnu comme autochtone, ce lien historique peut être établi de différentes façons. Les nations autochtones modernes, comme les autres nations dans le monde d'aujourd'hui, représentent généralement un mélange de patrimoines génétiques. Leur identité autochtone tient à leur vie collective, leur histoire, leur ascendance, leur culture, leurs valeurs, leurs traditions et leurs liens avec la terre, plutôt qu'à leur race en tant que telle.

À notre avis, ce principe fondamental a des répercussions à deux niveaux. Il ne régit pas seulement la reconnaissance des groupes autochtones en tant qu'entités collectives aux termes de l'article 35, mais établit également un critère de base régissant l'appartenance individuelle à de tels groupes. Il empêche un groupe autochtone de spécifier qu'une certaine proportion de sang autochtone (ou, comme on le dit souvent, un certain degré de «pureté de sang») constitue une condition préalable générale à la citoyenneté. À cet égard, il importe de distinguer les règles où l'ascendance est une façon parmi d'autres de prouver l'appartenance à un groupe de celles qui en font une condition préalable générale, c'est-à-dire une exigence s'appliquant dans tous les cas et n'admettant qu'un nombre très limité d'exceptions. Par exemple, un code de citoyenneté exigeant qu'un candidat soit au moins un «demi-sang», sauf en cas de mariage ou d'adoption, établirait une condition préalable générale et serait, de ce fait, à notre avis, inconstitutionnel. Par contre, il serait acceptable qu'un code spécifie, par exemple, qu'une personne dont au moins un des parents appartient au groupe peut recevoir la citoyenneté dans la mesure où cette disposition ne représente qu'un critère général parmi bien d'autres, comme aussi, par exemple, le fait d'être né dans la collectivité, d'y résider depuis longtemps, ou d'être accepté par le groupe.

En exprimant cet avis, nous sommes conscients qu'il s'agit d'un sujet délicat et que certains sont fermement opposés à une telle idée, pour des raisons dont nous reconnaissons également la légitimité. Après tout, la naissance constitue la façon normale d'acquérir la citoyenneté et la descendance est la façon normale de perpétuer la culture et l'identité d'une nation. Les codes de citoyenneté de la plupart des pays, y compris le Canada, reflètent cette réalité. Néanmoins, rien de cela ne nous convainc qu'il est acceptable d'exiger un degré minimal de pureté de sang comme condition préalable générale à l'appartenance à un groupe autochtone.

Supposons, par exemple, que le code de citoyenneté d'une nation autochtone établit qu'une personne peut être reconnue comme l'un de ses membres

seulement si au moins un de ses grands-parents était un membre de sang pur de la nation, hormis les cas d'adoption. À première vue, une telle condition minimale pourrait paraître raisonnable. Toutefois, à notre avis, cette règle ne met pas l'accent là où il faudrait et elle risque d'être appliquée de façon arbitraire et injuste.

Prenons le cas d'un enfant qui naît dans une collectivité autochtone et est élevé comme un membre ordinaire du groupe, joue avec les autres enfants, va à la même école, parle la même langue et suit le même mode de vie. Le père de cet enfant, bien que né et élevé dans la collectivité, est «de sang mêlé» : son grand-père, bien que né et élevé dans la même collectivité, est un «demi-sang», alors que sa grand-mère est d'ascendance écossaise. Il se trouve également que la mère de cet enfant vient d'une autre partie du Canada et que, bien que d'origine autochtone, elle est née de parents appartenant à une autre nation. D'après le code en question, cet enfant ne pourrait être reconnu comme un membre du groupe puisque aucun de ses quatre grands-parents n'est un membre «de sang pur» de la nation: l'un était d'origine écossaise, un autre était un demi-sang et deux d'entre eux appartenaient à une autre nation autochtone. Un tel résultat est à la fois illogique et injuste.

Il ne faut pas oublier que, dans les pratiques traditionnelles de la plupart des groupes autochtones, la naissance n'était pas la seule façon d'appartenir au groupe. Le mariage, l'adoption, l'affiliation rituelle, la résidence de longue date, l'intégration culturelle et l'acceptation par le groupe étaient également largement reconnus. Comme l'a signalé Rene Lamothe au sujet du peuple déné:

[TRADUCTION] Dans les traditions des anciens des Dénés, parce que la terre est le maître et qu'elle enseigne à qui elle veut bien, quiconque adopte le savoir et le mode de vie des Dénés est accepté comme Déné. Les Dénés seront alors désireux de partager leurs responsabilités relatives à la compétence et à la fonction gouvernementale. Cela n'a aucune connotation raciale, c'est tout simplement que les Dénés croient que la terre est maître de la culture, que la culture est inextricablement liée à la terre et que les gens doivent adapter leur mode de vie aux enseignements de la terre²²⁸.

À notre avis, tout code exigeant un niveau minimal de pureté de sang comme condition préalable générale à la citoyenneté n'est pas seulement anticonstitutionnel aux termes de l'article 35, il est également erroné en

principe, il ne respecte pas l'évolution historique et les traditions de la plupart des peuples autochtones et il fait obstacle à leur développement futur en tant que collectivités politiques autonomes.

Conclusion

19. La Commission conclut que, aux termes de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, une nation autochtone a le droit de déterminer qui fait partie de la nation, en tant que membre et citoyen. Toutefois, ce droit est assujéti à deux restrictions de base. Premièrement, il ne peut pas s'exercer d'une façon qui effectue une discrimination entre les hommes et les femmes. Deuxièmement, il ne peut pas exiger un niveau minimal de pureté de sang comme condition préalable générale à la citoyenneté. Les nations autochtones modernes, comme les autres nations du monde d'aujourd'hui, représentent un mélange de patrimoines génétiques. Leur identité tient à leur vie collective, leur histoire, leur ascendance, leur culture, leurs valeurs, leurs traditions et leurs liens avec la terre, plutôt qu'à leur race en tant que telle.

Recommandations

La Commission recommande :

2.3.8

Que le gouvernement du Canada reconnaisse que les autochtones du Canada bénéficient d'une forme particulière de double citoyenneté, en tant que citoyens d'une nation autochtone et citoyens du Canada.

2.3.9

Que le gouvernement du Canada prenne des mesures pour faire en sorte que les passeports canadiens des citoyens autochtones

a) reconnaissent explicitement cette double citoyenneté;

b) indiquent de quelle nation autochtone un autochtone est citoyen.

2.3.10

Que les nations autochtones, lorsqu'elles exercent leur droit de déterminer

leurs conditions de citoyenneté et lorsqu'elles établissent des règles et des modalités à cette fin, adoptent des critères de citoyenneté:

a) respectant les termes du paragraphe 35(4) de la Loi constitutionnelle de 1982;

b) reflétant la conception selon laquelle les nations autochtones sont des entités politiques et culturelles et non des groupes raciaux et, par conséquent, n'exigeant pas un niveau minimal de pureté de sang comme condition préalable générale à la détermination de la citoyenneté;

c) pouvant inclure des éléments tels que l'auto-identification, l'acceptation par la collectivité ou la nation, les connaissances culturelles et linguistiques, le mariage, l'adoption, la résidence, le lieu de naissance, l'affiliation et l'ascendance comme façons de déterminer la citoyenneté.

2.3.11

Que, dans le cadre de leurs règles sur la citoyenneté, les nations autochtones établissent des mécanismes de règlement des litiges portant sur les règles de citoyenneté de la nation en général ou, plus précisément, sur les demandes individuelles; ces mécanismes doivent être:

a) caractérisés par l'équité, la transparence et l'impartialité;

b) structurés de façon à être indépendants de tout organe décisionnel central du gouvernement autochtone;

c) administrés en conformité avec la Charte canadienne des droits et liberté et les normes et critères internationaux concernant les droits de la personne.

Les trois ordres de gouvernement

L'adoption de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 a eu des répercussions structurelles très grandes. Cet article a confirmé le statut des peuples autochtones en tant que partenaires au sein du système fédéral complexe qui constitue le Canada. Il sert de fondement à la reconnaissance des gouvernements autochtones comme l'un des trois ordres de gouvernement distincts du Canada: autochtones, provinciaux et fédéral. Les gouvernements de ces trois ordres partagent globalement les pouvoirs souverains du Canada,

ces pouvoirs représentant une mise en commun des souverainetés existantes.

La souveraineté partagée est, à notre avis, une caractéristique de la fédération canadienne et un élément clé des rapports triangulaires qui lient les gouvernements autochtones, les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral. Chacun d'eux est souverain à l'intérieur de sa propre sphère et détient ses pouvoirs en vertu de son statut constitutionnel et non pas par délégation. Néanmoins, dans la pratique, nombre de ces pouvoirs sont partagés et peuvent être exercés par plus d'un ordre de gouvernement.

La réforme constitutionnelle de 1982 a une autre conséquence importante. En parachevant le processus par lequel le Canada acquérait son indépendance du Royaume-Uni, la Constitution a confirmé que la Couronne canadienne est constitutionnellement distincte de la Couronne britannique, même si, pour des raisons historiques, les deux fonctions continuent d'être assumées par la même personne, la reine Elizabeth II²²⁹. La Couronne canadienne n'est donc plus un symbole de l'autorité impériale britannique. Elle représente les habitants du Canada, quelles que soient leur origine, leur origine ethnique, leur culture, leur religion ou leur langue.

La Couronne canadienne symbolise également l'association des diverses unités politiques qui forment le pays. Le Canada est, bien entendu, un État fédéral composé d'un certain nombre d'unités politiques ayant des origines diverses, unies par un ensemble de dispositions juridiques fondamentales formant la Constitution du Canada. Celle-ci régit le partage de l'ensemble des droits et des pouvoirs entre les différentes institutions gouvernementales et entités politiques, y compris le gouvernement fédéral, les provinces et les nations autochtones.

Nous utilisons ici le mot «partage» sciemment, de préférence à un terme tel que «distribution» qui évoque une source centrale unique. Comme nous l'avons vu, bon nombre des unités politiques formant le Canada étaient, à leur adhésion à la fédération, nanties de pouvoirs, de droits et de responsabilités ayant des racines historiques profondément ancrées dans leurs collectivités respectives. Ainsi, même si la Constitution du Canada a reconnu (et parfois restructuré) ces pouvoirs et ces droits, elle n'en est pas la source ultime.

La Couronne du Canada symbolise en partie la relation constitutionnelle entre diverses collectivités politiques autonomes ayant chacune sa propre histoire et sa constitution interne; elle représente également les institutions fédérales qui sont l'expression concrète de cette relation. Contrairement à certaines visions

impériales, la Couronne canadienne n'est pas la source conceptuelle de la totalité des compétences et des pouvoirs gouvernementaux; au contraire, elle représente une mise en commun partielle de pouvoirs émanant de diverses sources, aussi bien autochtones que non autochtones.

Il serait erroné de dire que la Couronne exerce sa souveraineté sur les peuples autochtones suivant un modèle quasi impérial. Elle est plutôt le symbole vivant d'un système fédéral qui implique une fusion partielle de la souveraineté et la garantie du maintien de certains pouvoirs souverains des diverses unités politiques qui forment le Canada, y compris les peuples autochtones.

Ces derniers n'entretiennent pas tous, bien entendu, les mêmes rapports avec la Couronne et leur statut constitutionnel au sein du Canada varie donc en fonction de l'histoire de chacun d'eux. Nous ne pouvons présenter ici qu'un aperçu partiel de cette question²³⁰. Nous traiterons principalement de la situation constitutionnelle des peuples autochtones qui ont depuis longtemps conclu des traités ou entretenu des rapports avec la Couronne, comme «les différentes nations de sauvages avec lesquelles nous avons quelques relations & qui vivent sous notre protection» dont parle la Proclamation royale de 1763 (voir notre examen de la Proclamation au chapitre 5 du volume 1). Pour simplifier les choses, nous dirons que ces peuples ont des gouvernements du «type Proclamation», par opposition aux gouvernements plus classiques du «type Westminster».

Un gouvernement du type Proclamation entretient une relation particulière avec la Couronne du Canada. La Couronne est le chef des pouvoirs exécutifs des gouvernements fédéral et provinciaux, mais pas des gouvernements autochtones, à moins, bien entendu, que les peuples concernés n'adoptent des arrangements du type Westminster. Au sens strict, on ne peut pas parler, pour un gouvernement du type Proclamation, de la Couronne du chef de la nation micmaque, qui correspondrait à la Couronne du chef de la province de la Nouvelle-Écosse.

Cette différence fondamentale se manifeste de diverses façons. Premièrement, alors que les projets de loi fédéraux et provinciaux doivent en principe recevoir l'assentiment de la Couronne avant d'entrer en vigueur, les lois adoptées par des gouvernements du type Proclamation n'ont pas besoin de cet aval. Cette exigence est d'ailleurs purement symbolique même dans le cas des lois fédérales et provinciales puisque, d'après la convention constitutionnelle canadienne, la Couronne ne peut pas refuser son assentiment. Néanmoins, les gouvernements autochtones n'ont même pas à satisfaire à cette exigence de

pure forme.

Deuxièmement, si les pouvoirs exécutifs des gouvernements fédéral et provinciaux agissent au nom de la Couronne, il n'en va pas de même d'un gouvernement du type Proclamation, dont le pouvoir exécutif agit directement au nom du peuple dans son ensemble ou à un autre titre conformément aux lois et aux coutumes de la nation.

Enfin, alors que les tribunaux canadiens administrent la justice au nom du monarque régnant, les tribunaux autochtones et les autres organes judiciaires d'un gouvernement du type Proclamation agissent au nom du peuple dans son ensemble ou à un autre titre, dans des conditions déterminées par les lois et les coutumes de la nation.

Ces caractéristiques font ressortir le fait que les peuples autochtones et leurs gouvernements, quand ces derniers sont du type Proclamation, entretiennent avec la Couronne une relation unique, c'est-à-dire particulière à chacun des peuples concernés. La nature de cette relation n'est pas déterminée par les dispositions constitutionnelles sur lesquelles se sont entendus, en 1867, les représentants francophones et anglophones du Bas-Canada et du Haut-Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, les quatre parties originelles à la Loi constitutionnelle de 1867. Cette relation découle principalement des traités et des autres rapports historiques liant les nations autochtones et la Couronne et des coutumes et des dispositions juridiques intersociétales qui en constituaient le fondement. Au cœur de ces liens intersociétaux se trouve une relation de fiduciaire en vertu de laquelle la Couronne est la protectrice de la souveraineté des peuples autochtones au sein du Canada et la garante de leurs droits ancestraux et issus de traités. Cette relation de fiduciaire est un aspect fondamental de la Constitution et, plus particulièrement, de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. (Voir notre examen des principes d'une relation renouvelée au chapitre 16 du volume 1.)

À ce sujet, c'est la vision ancienne du Grand Arbre de la Paix qui nous inspire, telle que l'a exprimée le Pacificateur, le prophète huron qui est l'instigateur de la création de la Confédération des Cinq-Nations. Il voyait un grand pin blanc possédant quatre racines blanches qui s'étendaient vers les quatre points cardinaux. Un tapis de duvet de chardon, blanc comme la neige, s'étalait au pied de l'arbre, couvrant la campagne environnante et protégeant les peuples qui embrassaient les trois grands principes de la paix, de la puissance et de la sagesse. Selon les explications du Pacificateur, cet arbre représentait l'humanité guidée par ces principes. Un aigle, perché tout au sommet de

l'arbre, était la vigie de l'humanité, guettant les ennemis qui pourraient venir troubler la paix. La vision du Pacificateur avait donc une portée éventuellement universelle:

[TRADUCTION] Il supposait que le tapis blanc pourrait couvrir la terre entière et être pour toute l'humanité un havre de paix et de fraternité. Sa vision était un message du Créateur destiné à apporter l'harmonie dans l'existence humaine et à unir tous les peuples en une même famille²³¹.

À certains égards, cette vision d'une fédération de peuples unis dans la paix et l'amitié ressemble à celle que nous nous faisons du Canada.

Nous convenons que tous les peuples autochtones ne sont pas d'accord avec l'image de la fédération canadienne présentée ici et que des opinions divergentes ont été exprimées à la Commission lors des audiences et dans des mémoires. Certaines nations autochtones considèrent, en particulier, qu'elles ne font pas du tout partie de la fédération canadienne, mais sont liées à la Couronne par des traités internationaux et d'autres rapports. Ces points de vue sont fondés sur des considérations historiques et politiques qui méritent d'être examinées posément. Néanmoins, à notre avis, il vaudrait mieux que les questions que soulèvent ces points de vue soient réglées dans le cadre de négociations politiques, plutôt que par des tribunaux canadiens appliquant le droit constitutionnel existant (voir notre exposé sur le contexte juridique des traités au chapitre 2 de ce volume).

Il est important de bien comprendre que, quelle que soit la position juridique officielle, les peuples autochtones ne reconnaissent souvent, en pratique, qu'une faible légitimité politique et morale aux gouvernements canadiens. Cette réalité reflète le fait historique que les peuples autochtones se sont vu imposer des politiques gouvernementales terriblement injustes et coercitives qui leur ont nié l'exercice de leurs droits les plus fondamentaux, les ont dépouillés de leurs terres ancestrales et ont tenté de supprimer leur identité même. À notre avis, il est impératif d'avoir un processus offrant aux peuples autochtones la possibilité de restructurer les institutions gouvernementales existantes et de participer à titre de partenaires à la fédération canadienne à des conditions qu'ils acceptent librement. Le droit constitutionnel à l'autonomie gouvernementale existant, consacré à l'article 35, ne remplace pas un processus juste d'application du droit fondamental à l'autodétermination au moyen de traités librement négociés entre les nations autochtones et la Couronne.

Conclusions

20. La Commission conclut que, de façon générale, l'adoption de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 a eu des conséquences importantes. Il sert à confirmer le statut des peuples autochtones comme partenaires égaux au sein des structures fédérales complexes du Canada. Il constitue le fondement de la reconnaissance des gouvernements autochtones comme formant l'un des trois ordres de gouvernement distincts du Canada: autochtones, fédéral et provinciaux. Chacun de ces gouvernements est souverain à l'intérieur de sa sphère de compétence et détient ses pouvoirs en vertu de son statut inhérent ou constitutionnel plutôt que par délégation. Tous partagent les pouvoirs souverains du Canada dans leur ensemble, ces pouvoirs représentant la mise en commun des souverainetés existantes.

21. Les peuples autochtones entretiennent également avec la Couronne une relation spéciale que les tribunaux ont décrite comme sui generis ou unique. Cette relation trouve son origine dans les traités et les autres liens mis en place au fil des siècles ainsi que dans les coutumes et les règles de droit intersociétales qui en constituent le fondement. En vertu de cette relation, la Couronne agit comme protectrice de la souveraineté des autochtones à l'intérieur du Canada et comme garante de leurs droits ancestraux et issus de traités. Cette relation de fiduciaire est un aspect fondamental de la Constitution du Canada.

22. Néanmoins, un processus offrant aux peuples autochtones la possibilité de restructurer les institutions gouvernementales existantes et de participer à la fédération canadienne en tant que partenaires à des conditions librement acceptées par eux est une profonde nécessité. En d'autres termes, le droit existant à l'autonomie gouvernementale consacré à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 ne remplace pas un processus juste permettant l'exercice du droit fondamental à l'autodétermination au moyen de traités librement négociés entre les nations autochtones et la Couronne.

Recommandation

La Commission recommande :

2.3.12

Que tous les gouvernements au Canada reconnaissent:

a) que l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 constitue le fondement d'un ordre de gouvernement autochtone coexistant aux côtés des ordres de gouvernement fédéral et provincial dans le cadre du Canada;

b) que chaque ordre de gouvernement agit à l'intérieur de sa propre sphère de souveraineté, définie par la Constitution canadienne, et exerce ses pouvoirs à l'intérieur d'une sphère de compétence comprenant des domaines sur lesquels ils ont à la fois des pouvoirs concurrents et exclusifs.

3. La mise en œuvre d'un ordre de gouvernement autochtone

3.1 Aperçu des modèles de gouvernement autochtone

L'exercice de l'autodétermination et de l'autonomie gouvernementale des autochtones revêtira des formes multiples, variant selon les aspirations des peuples, leurs circonstances et leurs aptitudes au changement. Nous prévoyons par conséquent que les formules générales exposées dans la présente section seront appliquées dans la pratique de différentes façons.

Certains peuples autochtones mettront en œuvre des formes de gouvernement dont l'organisation sera axée sur une nation essentiellement autonome. Les relations internes et intergouvernementales feront appel à un fort sentiment national se manifestant notamment par la compétence sur un territoire et à la reconnaissance d'une population distincte de citoyens autochtones. Pour d'autres peuples autochtones, plus particulièrement ceux des régions septentrionales, l'exercice d'une direction et d'un contrôle populaires sur le gouvernement d'un territoire, représentant l'ensemble des habitants, tant autochtones que non autochtones, peut être le moyen le plus pratique et le plus efficace d'assurer le maintien et la protection des droits et des traditions autochtones ainsi qu'une gestion équitable des ressources présentes et futures. Certains peuples autochtones considèrent que l'affirmation de la nation au moyen d'une forme de gouvernement ayant des responsabilités à l'égard de non-autochtones est compatible avec les objectifs de l'autonomie gouvernementale et avec l'esprit de partage et d'interdépendance traditionnel. Enfin, certains autochtones, notamment ceux qui vivent parmi des non-autochtones dans un milieu urbain ou rural, vont axer leurs aspirations sur l'accession à certains pouvoirs gouvernementaux sur les institutions des secteurs de l'éducation, de la santé et des services sociaux.

Dans le cadre du présent chapitre, notre démarche consiste à examiner trois principaux modèles de gouvernement autochtone. Ces modèles représentent des formes de gouvernement hypothétiques en ce sens qu'elles n'ont pas encore été pleinement réalisées. On peut toutefois en retrouver de nombreux aspects dans les formes de gouvernement autochtone existantes et traditionnelles. Nous ne les présentons pas comme des formules idéales ni comme des prescriptions, mais plutôt comme des points de repère qui aideront les peuples autochtones à choisir leur propre voie. Nous espérons que ces modèles aideront également les Canadiens non autochtones à comprendre que l'autonomie gouvernementale et l'autodétermination des autochtones constituent un objectif réaliste et réalisable.

Les trois modèles généraux que nous avons retenus pour les besoins de la cause sont les suivants: le modèle de gouvernement fondé sur la nation, le modèle de gouvernement populaire, et le modèle de gouvernement fondé sur une communauté d'intérêts. Pour chaque modèle que nous décrivons brièvement, notre analyse porte sur les grands sujets suivants:

- les terres et le territoire
- la citoyenneté
- la compétence et les pouvoirs
- l'organisation gouvernementale interne
- les prolongements urbains du gouvernement autochtone fondé sur la nation
- les modèles d'organisation intergouvernementale correspondants.

Les perceptions que les autochtones ont d'eux-mêmes en tant que peuples et que nations varient considérablement. La Loi sur les Indiens ainsi que les politiques gouvernementales qui en découlent ont eu une forte influence, que nous jugeons néfaste, sur leur prise de conscience comme nations. Cette loi a provoqué l'éclatement des nations autochtones et la dispersion de leurs pouvoirs. Par conséquent, à l'heure actuelle, certaines personnes considèrent leur nation comme la bande, au sens de la Loi sur les Indiens, et emploient le terme «Premières nations» et parfois «nations» pour désigner ces bandes. D'autres peuples associent l'idée de nations à une entité traditionnelle plus large, par exemple les Cris, les Mohawks, les Gitksans, les Kwakwa ka'wakw et les Dénés. Une autre distinction importante concerne les nations indiennes qui

ont conclu des traités historiques avec la Couronne et qui se considèrent comme des nations signataires de traités.

Les Inuit rattachent souvent leur identité à l'autodétermination plutôt qu'à un sens d'appartenance à une nation, bien qu'ils aient indiscutablement une identité et une conscience nationales. Les Inuit ont également de fortes alliances et affiliations régionales du fait qu'ils s'identifient aux Inuvialuit de l'ouest des Territoires du Nord-Ouest, aux Inuit du Nunavut, aux Inuit du Nunavik et du Québec et aux Inuit du Labrador. Ces alliances régionales continuent d'avoir une incidence sur l'organisation des Inuit à des fins gouvernementales.

Les Métis de l'Ouest canadien ont développé une forte identité nationale qui a orienté l'organisation politique de la nation métisse à l'échelle locale, provinciale, territoriale et nationale. En revanche, l'organisation des Métis de l'est du Canada s'inspire de façon moins cohésive du modèle de la nation unique.

Chez les nations autochtones du Canada, de nombreux facteurs influenceront l'organisation de gouvernements fondés sur la nation, savoir:

- les traités historiques et les autres relations
- les caractéristiques culturelles
- l'organisation sociale
- la situation économique
- la culture et la doctrine politiques ainsi que les traditions d'organisation politique
- les caractéristiques géographiques
- la superficie du territoire et l'assise territoriale actuelle
- le degré de contigu
- té territoriale

- la taille de la population et sa concentration ou sa dispersion
- les frontières provinciales et territoriales existantes.

Dans leurs témoignages et dans les mémoires qu'ils ont présentés à la Commission, certains autochtones ont dit qu'ils étaient en faveur de relations gouvernementales ne prenant pas une forme de gouvernement exclusivement autochtone comme point de départ. Par exemple, les Inuit s'intéressent activement à des gouvernements populaires qui représenteraient tous les habitants d'une certaine région ou d'un certain territoire. Pour ces peuples autochtones ainsi que pour d'autres, le moyen le plus pratique d'accéder à une autonomie accrue et à un véritable contrôle de leur vie est la direction et le pouvoir dans le cadre de gouvernements populaires autochtones qui existent déjà ou qui peuvent être instaurés sur leur territoire traditionnel²³².

L'identité nationale peut se réaliser et les traditions et les droits ancestraux peuvent être protégés par un contrôle effectif sur les terres ancestrales et les ressources situées sur un territoire déterminé. En outre, l'esprit traditionnel d'interdépendance et de partage peut se concrétiser grâce aux efforts déployés par un gouvernement populaire pour représenter les intérêts de tous les habitants. Dans une région géographique donnée, cette forme de gouvernement peut servir les objectifs des autochtones et contribuer à leur réalisation en ce qui concerne:

- l'autodétermination
- un contrôle autochtone accru en matière de prise de décision, de gestion et d'utilisation des terres ancestrales et de leurs ressources
- des gouvernements qui sont sensibles aux besoins des administrés, qui ont le pouvoir et la capacité juridiques de déterminer les besoins locaux et régionaux et d'y répondre, et qui contribuent à atteindre l'autosuffisance par le développement des terres, des ressources et des économies locales et régionales.

La distinction la plus frappante entre le modèle de gouvernement populaire et les autres formes de gouvernement autochtone est la composition de l'ensemble de ses citoyens. Les gouvernements populaires autochtones représenteront en effet tous les habitants d'un territoire donné, qu'ils soient autochtones ou non. À l'instar des autres gouvernements populaires canadiens, les gouvernements populaires autochtones devraient rendre des comptes à

tous les habitants sous leur autorité. Ils peuvent différer des gouvernements canadiens non autochtones en ce sens qu'ils pourront servir et refléter les cultures, traditions et valeurs autochtones dans toutes les fonctions gouvernementales. Ils pourraient avoir des pouvoirs différents de ceux des gouvernements populaires non autochtones comparables. Par exemple, un gouvernement populaire autochtone régional dans une certaine province ou un certain territoire pourrait avoir compétence dans des domaines qui relèvent normalement de celle d'un gouvernement provincial.

En pratique, la nature d'un gouvernement autochtone sera déterminée notamment par les facteurs suivants:

- la superficie du territoire où se trouve la majorité autochtone
- le fait que la majorité est composée ou non d'un ou de plusieurs peuples ou nations autochtones
- le fait que le gouvernement populaire sera ou non le seul gouvernement sur le territoire ou qu'il coexistera ou non avec d'autres gouvernements autochtones calqués sur le modèle du gouvernement fondé sur la nation
- la province ou le territoire où il sera établi, qui devra adopter une loi habilitante.

Nous prévoyons que le gouvernement populaire autochtone pourrait prendre diverses formes. Il convient de signaler que certaines d'entre elles se manifestent déjà, notamment:

- un gouvernement populaire d'un territoire du Nord: celui du Nunavut, dans l'Est arctique
- un gouvernement populaire régional d'un territoire du Nord: le projet de gouvernement régional de l'Ouest arctique dans la région de Beaufort-Delta
- un gouvernement populaire régional dans une province: celui du Nunavik, dans le nord du Québec
- un gouvernement populaire local ou régional dans une région d'une province résultant de la fusion des administrations de bandes et de municipalités ou de l'élargissement des administrations municipales desservant des collectivités

principalement métisses.

Le modèle de gouvernement autochtone fondé sur une communauté d'intérêts repose sur le principe que des autochtones liés à des nations différentes, mais ayant des besoins et des intérêts communs, peuvent s'associer de leur plein gré pour essayer d'atteindre certains objectifs d'ordre gouvernemental. Des gouvernements fondés sur une communauté d'intérêts peuvent se développer à partir d'institutions existantes qui fournissent des services à des autochtones sans assise territoriale, plus particulièrement à ceux qui vivent dans des zones urbaines. Ils se distingueront cependant des institutions existantes dans la mesure où ils bénéficieront de formes de financement plus stables que celles qui caractérisent le financement à court terme, axé sur des projets, des institutions existantes. Si les services constituent un élément important du modèle, ces gouvernements et les structures et institutions qui s'y rattachent pourraient assumer progressivement un éventail plus large de charges et de fonctions.

Comme dans le cas des deux autres modèles, la forme précise que prendra un gouvernement autochtone fondé sur une communauté d'intérêts dépendra de plusieurs facteurs, notamment:

- la taille de la population autochtone et sa concentration dans une région donnée
- le caractère urbain ou rural de la localité
- l'étendue des activités gouvernementales.

Même si nous estimons que c'est un modèle réalisable, certains facteurs peuvent restreindre la viabilité des gouvernements fondés sur une communauté d'intérêts ou favoriser d'autres formes de gouvernement, savoir:

- la nécessité pour ces gouvernements d'être habilités à gouverner en vertu de pouvoirs du gouvernement fédéral ou provincial ou encore par un gouvernement autochtone fondé sur la nation
- les seuils de population
- la présence ou l'absence d'économies d'échelle réalisables au niveau de l'exécution des programmes et des services

- la présence d'autres gouvernements et initiatives autochtones, plus particulièrement de gouvernements fondés sur la nation.

Le modèle de gouvernement fondé sur une communauté d'intérêts est applicable dans un contexte urbain ou rural. Cependant, nous estimons qu'il a plus de chances d'être adopté par des autochtones vivant en milieu urbain (pour plus de précisions sur le modèle de gouvernement fondé sur une communauté d'intérêts en milieu urbain, voir le chapitre 7 du volume 4).

Deux traits importants — la composition de la population participante et les liens avec un territoire — distinguent ce modèle des autres formes de gouvernement autochtone. Premièrement, les gouvernements fondés sur une communauté d'intérêts seraient créés par et pour des autochtones appartenant à de nombreuses nations différentes, et la participation serait une question de choix personnel. Ces gouvernements devront rendre des comptes à leurs commettants. Deuxièmement, si l'accès à un territoire et sa possession sont une possibilité, il ne s'agit pas d'un trait distinctif de ce modèle de gouvernement. Par exemple, un tel gouvernement pourra posséder un territoire ou y avoir accès à des fins culturelles, mais son organisation ne sera pas principalement axée sur ce territoire et ses membres ne l'habiteront pas ou n'y seront pas concentrés.

Les gouvernements autochtones fondés sur une communauté d'intérêts se distinguent également des autres modèles par le fait qu'ils exerceront une gamme plus restreinte de pouvoirs. Par exemple, des autochtones d'une ville pourraient se regrouper uniquement pour assurer des services d'enseignement primaire ou secondaire ou d'autres services analogues.

Premier modèle: le gouvernement fondé sur la nation

Les caractéristiques du modèle de gouvernement autochtone fondé sur la nation comprennent les terres et le territoire, la citoyenneté, la compétence, les diverses formes d'organisation interne et les modèles connexes d'organisation intergouvernementale autochtone.

Les terres et le territoire

Dans la plupart des cas, les liens d'une nation autochtone avec un territoire et des ressources auraient pour source son concept de territoire traditionnel. Une nation aurait un territoire déterminé comprenant les terres et les ressources qui

lui appartiennent en propre (terres de catégorie 1) et une part des territoires ancestraux de la nation²³³.

Le gouvernement fondé sur la nation

Les principales caractéristiques du modèle de gouvernement fondé sur la nation sont:

- une assise territoriale déterminée comprenant les terres et les ressources propres de la nation (terres de catégorie 1) ainsi qu'une partie des terres ancestrales, des terres visées par un traité et des terres utilisées (terres de catégorie 2) qui peuvent être partagées avec des gouvernements non autochtones en vertu d'ententes de compétence mixte ou de cogestion
- la citoyenneté définie par rapport à la nation dans son ensemble
- la présence d'habitants non autochtones sur les terres de catégorie 1 de la nation et la protection de leurs droits
- l'exercice de pouvoirs gouvernementaux (adoption, application et interprétation de lois, par exemple) dans une sphère étendue de compétence et, selon la structure interne du gouvernement, éventuellement par des paliers de gouvernement local, régional ou tribal
- l'existence possible d'un ou de plusieurs paliers de gouvernement au sein de la nation, organisés selon un modèle centralisé ou fédéral
- des processus gouvernementaux internes variant d'une nation à l'autre selon leurs traditions
- l'existence possible d'éléments ou de prolongements urbains du gouvernement, notamment d'une compétence extraterritoriale et d'institutions urbaines
- l'existence possible de relations avec d'autres gouvernements autochtones au moyen d'associations comme des confédérations, des associations axées sur les traités, des associations provinciales ou panprovinciales.

Le territoire et les ressources appartenant en propre à une nation autochtone seraient assortis de droits exclusifs de propriété ainsi que d'utilisation bénéficiaire et de jouissance au profit de ses citoyens. La plupart des questions concernant les terres, notamment la gestion et l'allocation des ressources, seraient au centre de la sphère de compétence des gouvernements autochtones, et l'administration des terres serait conforme au régime foncier et à la gérance traditionnels de la nation. Seule la nation autochtone serait en mesure d'octroyer des droits et des intérêts sur ces terres et ces ressources. Des parties des territoires traditionnels de la nation (terres de catégorie 2) seraient partagées avec des gouvernements non autochtones, et les rapports entre les droits et les intérêts respectifs de la Couronne et des autochtones feraient l'objet de négociations et seraient reflétés dans des ententes de cogestion, de compétence mixte ou dans d'autres accords analogues.

Citoyenneté

Les autochtones peuvent bénéficier d'une forme de double citoyenneté, savoir la citoyenneté liée à leur nation et la citoyenneté canadienne. La citoyenneté liée à la nation et l'admissibilité à cette citoyenneté seraient déterminées selon les critères établis par la Constitution de la nation autochtone, par une loi ou un code de citoyenneté ou par des normes culturelles, des coutumes et des conventions tacites.

Compétence d'une nation signataire sur le territoire visé par un traité

La nation nishnawbe-aski (NNA) et les Premières nations qui en font partie indiquent comment pourrait être mise en œuvre la relation scellée par traité, en ce qui concerne les territoires traditionnels actuellement partagés avec des gouvernements et populations non autochtones et des régimes de compétence mixte et de cogestion.

La NNA veut établir des négociations avec le Canada et la province d'Ontario afin de préciser comment la compétence et le pouvoir législatif seront exercés en ce qui concerne les «terres et les ressources ancestrales» visées par le Traité 5 et le Traité 9. Dans son projet d'entente-cadre sur les terres, les ressources et l'environnement (août 1993), la NNA a proposé:

- la création d'institutions pour la gestion des terres et des ressources

(dont certaines relèveraient exclusivement de la Première nation et d'autres seraient créées pour faciliter la cogestion des terres et des ressources avec l'Ontario et le Canada);

- l'application des principes et des valeurs nishnawbe-aski dans le cadre de l'utilisation et de la préservation des terres et des ressources traditionnelles;
- le consentement de la Première nation pour toutes les activités de développement sur son territoire traditionnel;
- l'établissement d'un mécanisme de règlement des différends visant à régler l'exercice du pouvoir par les Premières nations et par d'autres gouvernements sur le territoire.

Source: Nishnawbe-aski Nation, «Intervention Report to the Royal Commission on Aboriginal Peoples», 1993, annexe L, Draft Framework Agreement on Lands, Resources and the Environment.

Ces critères pourraient s'appliquer à l'ensemble de la nation ou être adaptés ou modifiés à l'échelon local ou autre. Les intéressés pourraient être admissibles à la citoyenneté en fonction notamment des critères suivants:

- l'acceptation de la collectivité
- l'auto-identification
- l'ascendance
- le lieu de naissance
- l'adoption
- le mariage
- l'affiliation culturelle ou linguistique
- le lieu de résidence.

Règles sur la citoyenneté fondées sur l'acceptation de la nation

La Constitution proposée par le Native Council of Nova Scotia pour le Commonwealth micmac établirait un type de gouvernement fondé sur la nation pour les Micmacs vivant en réserve et pour ceux qui vivent en dehors du territoire de leur nation. Elle renferme des dispositions concernant la citoyenneté ainsi que les droits fondamentaux qui s'y rattachent. L'autoidentification est un critère important, mais la Constitution prévoit également l'élaboration

d'une loi sur la citoyenneté, y compris d'autres critères dont l'ascendance, le lieu de naissance, le domicile, l'adoption, l'affiliation et l'acceptation de la collectivité. Il faut renoncer à être citoyen d'autres nations indiennes si l'on veut devenir un citoyen du Commonwealth, et le Grand Conseil de la nation micmaque aurait le droit de juger chaque cas en particulier.

Source: Native Council of Nova Scotia, «Mawiwo'kutinej: Let's Talk Together (The Off-Reserve Aboriginal Peoples Perspective)», mémoire présenté à la CRPA, 1993.

Comme c'est le cas ailleurs, les citoyens d'une nation autochtone peuvent également s'identifier à d'autres groupes sociaux ou politiques au sein de la nation. Cette identification pourrait tenir au fait d'appartenir à un clan ou à une famille ou d'habiter une certaine localité ou un quartier urbain. Certaines de ces autres affiliations auront des incidences sur la fonction gouvernementale et pourront être reflétées dans les structures politiques de la nation. Des sous-groupes, et plus particulièrement les collectivités qui font partie de la nation, pourraient également jouer un rôle dans la détermination de la citoyenneté.

Les règles de citoyenneté incorporeraient vraisemblablement des dispositions concernant l'admissibilité, la demande de citoyenneté, l'inscription, l'intervention de la collectivité locale ainsi que les procédures d'appel et les structures qui s'y rattachent. La Constitution de la nation ou son texte de loi sur la citoyenneté stipulerait fort probablement dans quelles circonstances la nation retirerait la citoyenneté ou permettrait d'être citoyen d'une autre nation autochtone, et quelles seraient les incidences de telles décisions sur l'accès aux droits et aux avantages.

Au terme de notre analyse de la citoyenneté, nous en sommes arrivés à la conclusion que les règles sur la citoyenneté d'une nation ne pourraient pas faire de discrimination contre certaines personnes en raison de leur sexe, ni

assujettir l'évaluation des demandes à l'ascendance (ou au degré de pureté du sang autochtone).

La citoyenneté confère certains droits et avantages et elle impose des responsabilités aux individus. Parmi les droits découlant de la citoyenneté, il y aurait des droits civils, des droits démocratiques et des droits politiques (le droit de participer au choix des chefs, par exemple), des droits culturels et économiques (comme le droit de poursuivre les activités économiques traditionnelles) et des droits sociaux comme ceux qui découlent des traités, ainsi que des droits dans les domaines de l'éducation, des soins de santé et autres.

Il peut exister des distinctions au niveau des droits et des responsabilités entre les citoyens et les non-citoyens résidant sur des terres autochtones. Par exemple, les droits culturels ou le droit d'exercer certaines activités économiques sur les terres de la nation peuvent être différents pour les citoyens et pour les habitants non autochtones. Cependant, tous les habitants, citoyens ou non, devront avoir la possibilité de participer au processus décisionnel des gouvernements autochtones.

Les gouvernements autochtones peuvent établir des chartes ou d'autres instruments de protection des personnes et des droits de la personne contre les abus de pouvoir. La charte d'une nation pourrait également constituer un mécanisme important de protection, de promotion et de garantie des valeurs et des droits fondamentaux partagés par le peuple.

La *Charte canadienne des droits et libertés* protégerait également les droits individuels. Cependant, elle serait interprétée et appliquée avec une certaine souplesse pour tenir compte des particularités culturelles, des valeurs, des traditions et de la philosophie des autochtones. Les gouvernements fondés sur la nation auraient également le pouvoir d'adopter des clauses dérogatoires en vertu de l'article 33 de la Charte, comme nous l'avons déjà expliqué dans le présent chapitre.

Compétence et pouvoirs

Les gouvernements fondés sur la nation exerceront des pouvoirs très étendus dans toute une série de domaines de compétence. Ils exerceront ces pouvoirs dans le respect de toutes les personnes résidant sur leur territoire. Comme nous l'avons vu plus haut, dans certains cas, ces domaines seront au centre de la sphère de compétence de la nation alors que, dans d'autres, ils seront à ses

confins et nécessiteront donc des négociations et des ententes avec d'autres gouvernements.

La nature de la compétence du gouvernement autochtone fondé sur la nation et son applicabilité au territoire et aux personnes font à juste titre l'objet de discussions ou de négociations dans le cadre des processus relatifs aux traités. D'une manière générale, on peut s'attendre à ce que les nations autochtones exercent trois types de compétence:

1. Les nations autochtones exerceraient une autorité prééminente dans les domaines centraux de compétence sur les terres de catégorie 1. Ce sont des domaines qui:

- ont une importance cruciale pour la vie et le bien-être d'un peuple autochtone particulier, sa culture et son identité;
- n'ont pas d'incidences profondes sur les gouvernements voisins;
- ne font pas par ailleurs l'objet d'un intérêt fédéral ou provincial transcendant.

2. Les nations autochtones exerceraient une compétence négociée dans les domaines situés aux confins de leur sphère de compétence sur les terres de catégorie 1 ainsi que des pouvoirs négociés concernant les terres de catégorie 2. Dans la plupart des cas, sur les terres partagées de catégorie 2, les lois du gouvernement fondé sur la nation concernant les terres, les ressources et ses citoyens seraient fixées en vertu d'ententes de compétence mixte négociées. Faute d'entente, les règles concernant la primauté en cas de conflit devront s'inspirer de l'arrêt Sparrow.

3. Il existerait une compétence restreinte, applicable aux citoyens vivant à l'extérieur des terres de catégorie 1 et de catégorie 2, notamment en milieu urbain. L'exercice de ce pouvoir devrait également, la plupart du temps, être négocié et être assujéti à l'acceptation volontaire des personnes concernées. Idéalement, les ententes négociées éclairciraient les situations où le pouvoir est exercé à la fois par des gouvernements autochtones fondés sur la nation et par des gouvernements non autochtones, et les règles habituelles de la primauté s'appliqueraient. Cela réduirait les risques de conflits et l'incertitude en précisant l'interaction des lois fédérales et provinciales avec les lois autochtones dans les domaines de compétence commune. Ces ententes pourront être des traités, des ententes de compétence mixte ou de cogestion, des protocoles ou autres accords intergouvernementaux.

Pour chaque domaine de responsabilité gouvernementale, la nation autochtone aurait des pouvoirs de nature législative (élaboration de lois), exécutive (administration et élaboration de politiques) et judiciaire (interprétation, application et exécution de la loi).

Instruments de protection des droits

La Constitution des Tlingits de Teslin précise que tous les citoyens ont les droits qui sont garantis par la Constitution canadienne, par la *Charte canadienne des droits et libertés* ainsi que d'autres droits qu'elle énonce, notamment celui de conserver un mode de vie qui favorise la langue, la culture, le patrimoine et le bien-être matériel des Tlingits. Dans l'exercice de ses pouvoirs législatifs, le gouvernement tlingit de Teslin doit respecter certaines normes et agir dans le cadre de paramètres visant à protéger les droits individuels et collectifs des Tlingits de Teslin.

Source: Teslin Tlingit First Nation, «Aboriginal Self-Government and Judicial Systems», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

Le pouvoir de légiférer est normalement exercé par des organes délibérants. La fonction législative peut s'appliquer à l'élaboration, à l'adoption, à la modification et à l'abrogation de lois, de règlements, de normes et d'autres textes juridiques. Ces organes peuvent ressembler à des structures traditionnelles, à des structures existantes (un conseil) ou à des structures gouvernementales analogues à celles d'autres gouvernements canadiens (p. ex. une assemblée législative).

Le pouvoir de concevoir et d'exécuter des programmes et des services, de créer des organismes et d'autres structures d'ordre gouvernemental sera vraisemblablement conféré aux structures et aux institutions chargées d'assumer les tâches administratives gouvernementales courantes. Il pourrait s'agir de fonctions exécutives confiées à des personnes (p. ex. des chefs) ou d'organes exécutifs (p. ex. des conseils).

Les pouvoirs qui se rattachent à l'interprétation, à l'application et à l'exécution de la loi, y compris la surveillance policière, la détermination de la peine, la restitution et la guérison, peuvent être conférés aux personnes et aux structures et institutions judiciaires chargées par la nation de lui donner des conseils et de lui faire des recommandations. Les anciens et les femmes joueront

vraisemblablement un rôle capital à cet égard²³⁴.

Centre de la sphère de compétence

Dans la plupart des documents qu'elle a publiés depuis les années 70, la Federation of Saskatchewan Indian Nations a mis l'accent sur les pouvoirs et la compétence des gouvernements des Premières nations. L'exclusivité en ce qui concerne les terres et les citoyens des Premières nations est affirmée dans la plupart des domaines de compétence: l'administration de la justice, l'éducation, le commerce, les terres et les ressources, les jeux de hasard, la fiscalité, le développement social, la culture et les langues, le logement, les services à la famille et les services à l'enfance, la chasse, la pêche et le piégeage, la citoyenneté ainsi que la propriété et les droits civils.

Source: Federation of Saskatchewan Indian Nations, «First Nations Self-Government: A Special Research Report», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

Une étude de la CRPA concernant Kahnawake a révélé l'existence de domaines où le pouvoir serait exercé exclusivement par le gouvernement mohawk et des domaines où il pourrait être exercé conjointement ou en partage avec des gouvernements non mohawks. On constate une préférence manifeste pour le contrôle exclusif dans des domaines comme les terres et les ressources, la citoyenneté, l'éducation, l'infrastructure, la justice, la fiscalité et l'environnement, mais le partage des pouvoirs avec d'autres gouvernements dans ces domaines rencontre aussi une certaine adhésion (ce partage des pouvoirs mettrait principalement en jeu l'administration et la prestation de services).

Source: Gerald Alfred, La signification de l'autonomie gouvernementale à Kahnawake, étude réalisée pour la CRPA, 1994.

L'organisation interne du gouvernement

Paliers de gouvernement

Compte tenu de leur diversité, l'organisation interne des gouvernements fondée sur la nation dans le contexte de l'autonomie gouvernementale variera considérablement. L'existence de plusieurs paliers de gouvernement au sein de la nation est possible, ces paliers étant la nation ou ses composantes, par

exemple, la tribu, la région, la collectivité, la famille ou le clan. Dans les nations ayant une population importante et dispersée ainsi que de grands territoires traditionnels, on pourra rencontrer tous ces paliers de gouvernement. Les petites nations pourront ne comprendre qu'un ou deux paliers, celui qui se situe au niveau local et celui de niveau national.

En ce qui concerne l'organisation de ces différents paliers, les nations autochtones pourront adopter un modèle centralisé ou fédéral. Dans la forme d'organisation centralisée, les différents pouvoirs, y compris celui d'instaurer des gouvernements locaux et de leur attribuer des responsabilités, seraient concentrés à un seul palier, celui de la nation. Ce type d'organisation serait vraisemblablement moins compatible avec le système existant dans le cas des nations autochtones dont l'organisation politique traditionnelle est décentralisée et informelle ou des nations dont la population est très dispersée et relativement importante. Il pourrait toutefois convenir aux nations dont la population et le territoire sont concentrés et dont les institutions traditionnelles sont fortement centralisées.

Compétence mixte

À l'heure actuelle, la plupart des gouvernements autochtones adhèrent au principe de la compétence mixte avec des gouvernements non autochtones, mais ils réclament des ententes, des accords et des protocoles qui précisent comment l'exercice des pouvoirs gouvernementaux dans les sphères de compétence respectives de chaque gouvernement sera coordonné.

La nation siksika prévoit de partager sa compétence avec d'autres gouvernements. S'agissant de la province, la gestion et la coordination des activités dans les secteurs à compétence partagée se feront au moyen d'un protocole d'entente négocié. Les secteurs où la compétence partagée doit être négociée sont la gestion des terres et des ressources, l'environnement, la circulation routière et les transports, les travaux publics, la santé, la justice, l'éducation, les services sociaux. La nation siksika insiste sur le fait qu'elle possède des pouvoirs inhérents dans ces domaines relativement à ses terres et à ses membres. Les négociations qui se déroulent conformément au protocole d'entente visent à décider comment l'exercice des pouvoirs provinciaux dans ces domaines de compétence sera coordonné avec le gouvernement siksika.

Source: Andrew Bear Robe, «The Historical, Legal and Current Basis for Siksika

La forme d'organisation fédérale comporterait la plupart du temps deux ou plusieurs paliers de gouvernement: un se situant au niveau de la nation et un ou plusieurs autres se situant au niveau local, régional ou tribal. Les pouvoirs seraient partagés ou répartis entre les divers paliers de gouvernement. Grâce à sa souplesse, cette forme d'organisation pourrait répondre aux besoins organisationnels et administratifs de beaucoup de nations autochtones, que leur population et leur assise territoriale soient importantes ou modestes, dispersées ou concentrées.

Dans le cas des nations autochtones dont la population et l'assise territoriale sont très importantes et dispersées, et qui sont constituées de collectivités politiques infranationales nettement identifiables, il serait peut-être bon d'adopter des structures fédérales comprenant des organisations politiques à l'échelon provincial ou territorial.

La répartition des compétences au sein de la nation

Des compétences ou des pouvoirs déterminés dans certains domaines peuvent être assignés à divers paliers de gouvernement au sein de la nation. Par exemple, il serait peut-être bon que le pouvoir de fournir des services et de faire appliquer les règlements ou certaines lois soit conféré à des gouvernements locaux et que celui d'adopter et d'interpréter les mêmes lois soit confié au gouvernement de la nation. Il est possible de conférer certains pouvoirs comme celui de diriger les relations intergouvernementales au palier de gouvernement national tout en confiant l'administration de certains secteurs, comme celui de l'attribution des intérêts dans les terres et les ressources locales, aux groupes locaux qui sont le plus touchés par les décisions.

Cette assignation des responsabilités entre les divers paliers de gouvernement au niveau local (y compris à celui de la famille et du clan), régional, tribal et national, devrait idéalement être prévue dans la Constitution de la nation. La centralisation ou la décentralisation du pouvoir dépendrait des traditions de la nation ainsi que de l'importance et de la répartition de sa population. L'attribution des compétences à des structures gouvernementales situées hors de la nation (une confédération, par exemple) est examinée plus loin dans le présent chapitre.

Les organes législatifs, exécutifs et judiciaires

Les gouvernements autochtones fondés sur la nation exerceront les pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires liés à l'élaboration, à la mise en œuvre, à l'interprétation et à l'application des lois. Certaines institutions seraient créées dans ce but par la Constitution de la nation. Leur structure pourrait être calquée sur les formes d'organisation traditionnelles de la nation ou comporter certaines adaptations contemporaines. Ces divers organes législatifs seraient, par exemple, les conseils, les assemblées, les congrès, les sénats, les conseils d'anciens et les chefs de clan. Les divers organes exécutifs comprendraient les chefs, les conseils et les présidents. Les divers organes judiciaires comprendraient les cercles de justice, les conseils judiciaires, les cours de maintien de la paix, les guérisseurs et les tribunaux.

Administration et prestation des programmes et des services

Les gouvernements fondés sur la nation créeront également des institutions et des organismes administratifs pouvant se présenter sous diverses formes comme des ministères, des commissions, des sociétés ou des associations dotés d'un degré variable d'autonomie et de responsabilité.

Sur les terres de catégorie 1, la nation et, dans certains cas, les entités gouvernementales locales assureront la prestation des programmes et des services aux habitants, qu'ils soient citoyens de la nation ou non. Les modalités de prestation des programmes et services aux non-autochtones résidant sur des terres autochtones seraient prévues dans des conventions financières passées avec des gouvernements non autochtones. À l'extérieur des terres autochtones de catégorie 1, une nation pourra, dans la mesure du possible, offrir ses programmes et services à ses citoyens, par l'intermédiaire de programmes de services extérieurs, d'institutions ou d'organismes spéciaux situés en dehors du territoire autochtone ou en vertu d'ententes de cogestion ou de compétence mixte passées avec d'autres gouvernements.

Compétence du gouvernement fondé sur la nation sur les territoires traditionnels

Le United Chiefs and Councils of Manitoulin (UCCM) considère que la réglementation de l'utilisation des ressources halieutiques et fauniques par ses citoyens dans les zones d'exploitation traditionnelles relève de sa responsabilité et de son rôle de gérance des ressources. Cet organisme ne préconise pas l'exclusivité en matière d'exploitation et de gestion. Dans le cadre de l'initiative qu'il a prise en matière de gestion halieutique et faunique, l'UCCM:

- a élaboré une réglementation qui énonce les principes d'une exploitation responsable des ressources tout en fixant les saisons, les méthodes et procédés de récolte et les critères d'admissibilité en la matière;
- a établi des procédés de vérification mettant l'accent sur la prévention, la responsabilité et l'application de la réglementation en prévoyant des sanctions à caractère communautaire;
- a prévu d'engager des agents préposés à la conservation et de réaliser des projets de conservation ainsi que d'assurer la surveillance et la gestion des habitats.

Source: United Chiefs and Councils of Manitoulin, «Fish and Wildlife Project», mémoire présenté à la CRPA, 1993.

Les procédures gouvernementales internes

Les procédures gouvernementales internes comprennent les règlements régissant le choix des dirigeants et des représentants au sein des commissions et des organismes gouvernementaux, les instances décisionnelles et les autres mécanismes administratifs qui renforcent la responsabilisation des institutions gouvernementales. La conduite des affaires internes des nations autochtones revêtira de nombreuses formes. Dans certains cas, on s'inspirera des traditions de la nation. Dans d'autres, il pourra s'agir d'une synthèse des procédures ancestrales, non traditionnelles et non autochtones. Nous examinerons quelques possibilités dans les paragraphes qui suivent.

Les dirigeants et les responsables peuvent être choisis selon les traditions de la

nation ou selon des formules adaptées à une réalité contemporaine. Les dirigeants peuvent être élus ou choisis parmi l'ensemble des citoyens ou parmi des groupes de citoyens comme les clans, les familles ou les arrondissements urbains, qui pourront établir leur propre mode de sélection. Les dirigeants pourront être choisis selon des mécanismes qui confèrent un rôle spécial aux anciens ou aux femmes ou qui sont fondés sur des systèmes héréditaires. D'autres nations, comme la nation métisse, pourront adopter un mode de sélection des dirigeants par voie de scrutin.

Les structures de la Metis Nation of Alberta

Selon la proposition de la Metis Nation of Alberta, le gouvernement métis comprendra plusieurs paliers: local, régional et provincial. Les circonscriptions régionales éliront des représentants à un parlement ou une assemblée législative métisse provinciale.

Un conseil du Trésor provincial sera composé d'un nombre égal d'administrateurs (qui seront également des législateurs) de chacune des six régions ou zones, qui seront nommés par les représentants des circonscriptions situées dans cette zone. Cet organisme prendra des décisions d'ordre budgétaire.

À l'échelon exécutif, le président de la Metis Nation of Alberta sera élu par l'ensemble des Métis de la province; il choisira les membres du Cabinet parmi les administrateurs du conseil du Trésor. Ces membres assumeront les responsabilités liées aux divers portefeuilles administratifs et ministériels de la nation métisse.

Un sénat métis composé d'anciens aura des pouvoirs consultatifs et sera chargé d'examiner toutes les questions dont le parlement est saisi. Le sénat sera chargé de régler les différends opposant divers organes gouvernementaux et fonctionnaires (entre le parlement et le président, par exemple).

Source: Metis Nation of Alberta, «Metis Nation of Alberta Association Final Report», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

Par ailleurs, la représentation peut être assurée par l'intermédiaire des commissions, des conseils et des assemblées composés de représentants qui sont titulaires d'une charge publique à d'autres paliers de gouvernement. Par

exemple, les chefs de collectivité locale peuvent également siéger à titre de représentants au sein des conseils ou des assemblées au palier national ou régional.

Les processus décisionnels varieront vraisemblablement aussi d'une nation à l'autre et d'un palier de gouvernement à l'autre. La prise de décision à l'échelle communautaire peut être organisée de façon à assurer la participation de tous les membres de la collectivité, c'est-à-dire des familles, des clans, des anciens, des jeunes et des femmes. À cet échelon, les processus décisionnels peuvent être axés sur un vote ou sur le consensus, ou ils peuvent constituer une synthèse des méthodes traditionnelles et non traditionnelles. Certaines décisions peuvent être prises par une entité gouvernementale locale, comme un conseil, tandis que d'autres, surtout celles concernant des questions d'intérêt communautaire ou ayant une incidence sur les intérêts et le bien-être collectifs (comme les décisions concernant les terres et les ressources de la nation), peuvent nécessiter l'intervention de l'ensemble de la collectivité. À l'échelon régional, tribal et national, les décisions courantes seraient probablement prises directement par des dirigeants représentatifs et elles seraient prises par voie de scrutin ou de consensus.

La responsabilisation du gouvernement autochtone fondé sur la nation sera déterminée par certains processus davantage que par des entités et des institutions. Ces processus pourront s'inspirer des traditions autochtones correspondantes. Ils pourront également être calqués sur les mesures qui ont été adoptées par les gouvernements canadiens en la matière. Il pourrait s'agir notamment:

- de régimes d'établissement de rapports financiers et opérationnels (éventuellement prévus dans un texte législatif)
- de politiques, procédures et systèmes administratifs clairs et transparents (dont des procédures administratives de prise de décision)
- d'un code de déontologie à l'usage des responsables
- de règlements ou de lignes directrices sur les conflits d'intérêts
- de procédures d'accès à l'information
- d'élaboration de systèmes de communication permettant de tenir les citoyens au courant

- d'établissement de procédures pour entendre les griefs personnels ou collectifs.

La Constitution

La structure interne et les pouvoirs d'un gouvernement fondé sur la nation, ainsi que ses divers paliers de gouvernement, procéderaient d'une constitution, d'une charte, d'une ou plusieurs lois et de conventions tacites reflétant les normes culturelles et les valeurs sociales et ancestrales de la nation. Ces constitutions contiendraient les points suivants:

Les commissions administratives

Le Conseil tribal windigo propose une action commune des communautés de Premières nations par la création d'un gouvernement régional ayant des pouvoirs étendus (le conseil exécutif windigo) et par l'instauration de mécanismes législatifs, politiques et administratifs pour chaque secteur en particulier.

Afin d'assurer la séparation des pouvoirs politiques et administratifs, un conseil exécutif composé de chefs et de conseillers représentant les diverses collectivités de Premières nations, qui seraient tous élus, et une commission d'administration et de gestion seraient instaurés. Cette commission négocierait pour chaque secteur la prise en charge ou l'instauration de programmes et services. Dans chaque secteur, d'autres organes de gestion, notamment des commissions et des comités techniques chargés du développement, de l'administration et de la gestion des activités sectorielles seraient instaurés à l'échelon de la Première nation, du conseil tribal ainsi qu'à l'échelon intergouvernemental.

Source: Windigo First Nations Council, «Proposal for Regional Governance in the Windigo First Nations Area», mémoire présenté à la CRPA, 1993.

- un énoncé des valeurs, des croyances et des principes
- une description des paliers de gouvernement et des structures d'ordre législatif, exécutif et judiciaire qui s'y rattachent, les procédures (procédures de sélection des responsables, des dirigeants et des représentants au sein des

diverses instances décisionnelles) et la définition des domaines de compétence et des pouvoirs

- les critères et les procédures de demande et d'appel en matière de citoyenneté
- les terres, les ressources et l'environnement
- la protection des droits individuels et collectifs
- la formule de modification de la Constitution.

Les prolongements urbains du gouvernement autochtone fondé sur la nation

Les pouvoirs du gouvernement autochtone fondé sur la nation ont un caractère à la fois territorial et communautaire (pour une explication de ces termes, voir la section sur les visions de la fonction gouvernementale plus haut dans le présent chapitre). Leur exercice peut s'appliquer à un territoire

Le gouvernement tlingit de Teslin

La nation tlingit de Teslin, au Yukon, rétablit son régime gouvernemental ancestral, surtout en ce qui concerne le choix des dirigeants et la prise de décision, en y apportant certaines adaptations contemporaines. Le gouvernement des Tlingits de Teslin est fondé sur les clans. Ce sont les cinq clans tlingits qui décident qui en fait partie, qui en choisissent les chefs et qui assument à l'égard des membres du clan des responsabilités de type gouvernemental.

Les Tlingits de Teslin appliquent le modèle familial au niveau de la nation en instaurant plusieurs branches de gouvernement, notamment un conseil général (branche législative), un conseil exécutif, un conseil des anciens et un conseil de justice. Il ne s'agit pas d'une réplique exacte des institutions traditionnelles tlingit, mais leur organisation s'inspire de la tradition qui consiste à maintenir un certain équilibre au sein de la collectivité par l'intermédiaire des cinq clans. Par exemple, le conseil général comprend cinq représentants de chaque clan. Les décisions sont prises par voie de consensus, mais il faut un quorum d'au moins trois membres de chaque clan. De même, chaque chef de clan a un siège au

sein du conseil exécutif et le conseil de justice est composé des cinq chefs de clan. Chaque clan a sa propre structure judiciaire appelée «cour de maintien de la paix».

Source: Teslin Tlingit First Nation, «Aboriginal Self-Government and Judicial Systems», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

précis (une assise territoriale autochtone, par exemple) ou à des personnes (les citoyens, qu'ils habitent ou non sur des terres autochtones); les gouvernements autochtones fondés sur la nation peuvent étendre leurs activités et leurs pouvoirs à leurs citoyens qui vivent en milieu urbain. Par contre, la participation de ces derniers à ce genre d'initiative sera toujours facultative; elle sera fondée sur la décision et le consentement des personnes concernées. Les prolongements urbains d'un tel gouvernement peuvent prendre les formes suivantes:

- la compétence extraterritoriale
- la nation hôte
- le gouvernement d'une nation signataire de traité dans les zones urbaines
- le gouvernement de la nation métisse dans les zones urbaines.

Chacune de ces formes est examinée de façon plus détaillée au chapitre 7 du volume 4.

La compétence extraterritoriale

Cette formule sera probablement du plus haut intérêt pour les gouvernements autochtones fondés sur la nation qui désirent étendre leurs activités gouvernementales à leurs citoyens vivant en milieu urbain, à l'extérieur des terres autochtones de catégorie 1. Ils pourraient offrir leurs services par l'intermédiaire de programmes, d'organismes ou d'institutions de services urbains instaurés et administrés par la nation ou par ses citoyens urbains, sous l'égide de son gouvernement. Il serait également possible de créer des institutions politiques urbaines distinctes (conseils urbains, par exemple) ou de prévoir la représentation des citoyens urbains au sein des principales structures politiques de la nation (par l'intermédiaire de conseillers urbains, par exemple).

La nation pourrait étendre l'application de ses lois aux membres vivant en milieu urbain qui décident de s'y conformer, pour certaines questions prévues par un traité ou une entente sur l'autonomie gouvernementale (aide à l'enfance, mariage, santé, éducation, langue et culture, par exemple). Enfin, la nation pourrait confier la prestation des services en sous-traitance à d'autres organismes et institutions urbains de services pour qu'ils fournissent leurs programmes et leurs services aux citoyens de la nation vivant en milieu urbain.

Les processus de responsabilisation

Pour les Shubenacadies (à Indian Brook), communauté de Premières nations de la Nouvelle-Écosse, la responsabilisation des institutions gouvernementales, des dirigeants et des fonctionnaires est importante. La responsabilisation est définie en fonction de la réceptivité dont fait montre le conseil à l'égard des membres de la collectivité et de son fonctionnement pour le bien collectif.

Les suggestions faites par les membres de la collectivité pour améliorer la responsabilisation du conseil de bande sont d'ordre pragmatique. Elles portent sur l'adoption de diverses mesures par la collectivité et ses dirigeants en vertu d'un processus collectif d'examen et de rajustement. Par exemple, on a suggéré que les réunions du conseil soient publiques, que les systèmes de communication des préoccupations de la collectivité et des décisions du conseil soient améliorés par la publication d'un bulletin, par des visites à domicile des dirigeants politiques et par une participation accrue des membres à des comités.

Source: Jean Knockwood, «Le Conseil de bande de Shubenacadie et l'étude du cas de la bande d'Indian Brook concernant l'autonomie gouvernementale», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

La nation hôte

À titre de nation hôte, une nation autochtone aurait des droits et des responsabilités en ce qui concerne les citoyens d'autres nations autochtones vivant dans des zones urbaines situées dans les limites des territoires traditionnels de la nation qui décideraient de participer aux activités administratives urbaines de la nation hôte. Dans une zone urbaine, il est fort probable que le gouvernement autochtone fondé sur la nation limite ses activités en tant que nation hôte à la prestation de programmes et de services.

Le gouvernement d'une nation signataire de traité dans les zones urbaines

Les nations signataires de traités peuvent établir en milieu urbain, à titre individuel ou avec d'autres nations, des centres chargés de fournir des services et des avantages découlant de traités. Le pouvoir de fournir les programmes et les services en milieu urbain devrait être délégué à ces centres par les nations signataires de traités participantes. Il n'est pas nécessaire que ces institutions soient mandatées par le gouvernement d'une seule nation autochtone, mais elles pourraient plutôt représenter plusieurs nations, signataires ou non du même traité.

Le gouvernement de la nation métisse en milieu urbain

La nation métisse a préconisé la création de tout un réseau d'institutions urbaines pour servir les Métis qui vivent dans les villes. Certaines propositions de gouvernement métis prévoient la création d'un palier local intégré aux structures provinciales, régionales et nationales de gouvernement métis. Ce modèle de gouvernement local engloberait les zones urbaines où vit une certaine population métisse. En tant que gouvernement, les entités métisses locales auraient des responsabilités dans des domaines comme l'éducation, la formation, le développement économique, les services sociaux et le logement. Elles fourniraient les programmes et les services établis par la nation métisse à l'échelon provincial ou national ou leurs propres programmes.

Les modèles connexes d'organisation intergouvernementale autochtone

Plusieurs nations peuvent s'unir pour créer une confédération ou un type similaire d'alliance politique ou d'organisation gouvernementale supranationale. Ces confédérations peuvent être fondées sur des alliances historiques (les confédérations des Haudenosaunee, des Wabanakis, ou des Pieds-Noirs, par exemple) ou reposer sur de nouvelles alliances qui tiennent compte de l'évolution des relations entre les peuples autochtones au cours des dernières années. Des confédérations peuvent être instaurées pour:

- maintenir la relation scellée par traité avec les gouvernements fédéral et provinciaux
- promouvoir des objectifs politiques comme la défense des intérêts
- régler des questions intergouvernementales comme la réglementation de

l'exploitation des terres et des ressources dans les territoires traditionnels partagés (terres de catégorie 2)

- remplir des fonctions administratives, comme la prestation de programmes et de services.

Certaines nations sont peut-être trop petites pour assumer toute une gamme d'activités gouvernementales, surtout pour ce qui est de la prestation de programmes et de services. La prestation des services peut être plus efficace lorsque plusieurs nations mettent leurs ressources en commun dans le cadre d'ententes intergouvernementales de coopération.

Les structures

Des nations membres d'associations permanentes peuvent établir des structures politiques et administratives mixtes comme des conseils, des assemblées, des organismes administratifs, des commissions ou des institutions. Par exemple, un groupe de nations peut créer un établissement d'enseignement postsecondaire en ayant recours à un type d'organisation confédérale.

La compétence

Étant donné que nous estimons que le droit à l'autodétermination et le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale appartiennent fondamentalement aux nations, une confédération devra recevoir ses pouvoirs des nations autochtones participantes. Il faudrait donc qu'une certaine compétence et les pouvoirs législatifs, exécutifs ou judiciaires correspondants soient délégués ou transférés par les nations participantes à la confédération et aux institutions politiques et administratives qui s'y rattachent. La compétence et les pouvoirs s'y rattachant qui doivent être délégués peuvent être restreints (par exemple, à l'administration de certains programmes) ou généraux (par exemple, l'élaboration et l'exécution de lois dans toute une série de secteurs, notamment l'éducation, la santé, la fiscalité, les terres et les ressources).

Compétence extraterritoriale

Au Yukon, il existe des précédents d'exercice extraterritorial de la compétence sur les citoyens. Bien qu'elles ne soient pas confinées uniquement aux zones urbaines, les Premières nations, conformément aux ententes sur leur autonomie gouvernementale qu'elles ont conclues, peuvent édicter à l'intention de leurs citoyens des lois concernant :

- des programmes et des services touchant les croyances et les pratiques spirituelles et culturelles
- la prestation de programmes et de services en langue autochtone
- certains aspects des soins de santé et des services sociaux ainsi que des services de bien-être social
- des programmes de formation
- la plupart des aspects de la prise en charge, de la garde, de l'adoption et du placement des enfants de la Première nation
- le mariage
- des services de règlement des différends.

Voir par exemple «Entente définitive de la Première nation des Nacho Nyak Dun conclue par le gouvernement du Canada, la Première nation des Nacho Nyak Dun et le gouvernement du Yukon», 1992.

Deuxième modèle: le gouvernement populaire

Le modèle de gouvernement populaire autochtone comprend les questions touchant les terres et le territoire, la citoyenneté, la compétence, les diverses formes d'organisation interne et les relations avec d'autres gouvernements autochtones.

Les terres et le territoire

Les gouvernements populaires exercent une certaine compétence sur un

territoire géographique déterminé. Les limites territoriales du gouvernement populaire peuvent coïncider avec:

- un territoire administratif existant comme une région ou un territoire du Nord, une municipalité

régionale du Nord, un district d'aménagement ou autre district administratif similaire, une municipalité, une ville, un hameau ou village

- une région visée par un traité ou par un accord de règlement des revendications territoriales globales
- le territoire traditionnel d'une nation autochtone.

Dans les limites territoriales du gouvernement populaire, les terres seront vraisemblablement divisées selon les trois catégories susmentionnées (ces catégories sont décrites plus en détail au chapitre 4, dans la deuxième partie du présent volume).

Confédérations historiques et contemporaines

La Confédération des Haudenosaunee est un exemple de confédération traditionnelle. Elle regroupe cinq nations différentes ayant cependant des affinités linguistiques (les nations mohawk, onondaga, onéida, cayuga et sénéca). Le cercle de l'alliance du wampum représente les 50 chefs (rotiianeson) des cinq nations et la paix, l'équilibre et la sécurité que procure à tous le mécanisme confédéral.

La nation nishnawbe-aski (NNA) est un exemple de confédération plus récente. Elle regroupe plusieurs collectivités des Premières nations crie, ojibwa et oji-crie du nord de l'Ontario. La NNA a établi une infrastructure très élaborée pour la prestation des programmes et des services dans des secteurs comme l'éducation, la justice et la santé. Elle a également instauré des structures politiques dans le but de superviser toutes les activités entreprises conjointement par ses membres.

Les terres de catégorie 1 sont des terres ancestrales appartenant à la nation ou aux nations autochtones participant au gouvernement populaire et contrôlées par elles. Les terres de catégorie 2 sont des terres partagées englobant une partie des territoires autochtones traditionnels sur lesquels le gouvernement

populaire autochtone exercera sa compétence conjointement avec d'autres gouvernements canadiens, voire d'autres gouvernements autochtones, conformément à des ententes négociées. Les terres de catégorie 3 sont des terres de la Couronne et des terres privées.

La compétence applicable aux trois catégories de terres situées sur le territoire du gouvernement populaire sera déterminée par des traités sur l'autonomie gouvernementale et sur les terres et les ressources entre les peuples autochtones qui résident sur le territoire et les gouvernements canadiens, ainsi que par les lois fédérales ou provinciales nécessaires pour instaurer le gouvernement populaire.

La population résidente

Un gouvernement populaire sera organisé pour desservir les personnes résidant sur un territoire déterminé, autochtones comme non-autochtones. Les autochtones domiciliés dans le territoire d'un gouvernement populaire peuvent en fait appartenir à diverses nations et provenir de divers milieux autochtones.

Le gouvernement autochtone populaire

Le modèle du gouvernement populaire exprime l'autodétermination sous la forme d'un gouvernement populaire dirigé par les autochtones au lieu d'une forme de gouvernement autonome exclusivement autochtone. Il se distingue par les principales caractéristiques suivantes :

- un territoire géographique coïncidant avec une compétence administrative nouvelle ou existante, un territoire visé par un traité ou par le règlement de revendications territoriales globales
- une population formée d'autochtones possédant des droits ancestraux et des droits issus de traités au Canada et de non-autochtones
- une compétence dans des domaines jugés importants par les habitants et qui comporte une série de pouvoirs étendus
- l'établissement de structures gouvernementales législatives, exécutives et judiciaires et de procédures gouvernementales internes qui sont à peu près semblables à celles des autres gouvernements canadiens, mais qui peuvent être adaptées en fonction des coutumes, de la culture et des

traditions autochtones

- la possibilité de relations avec un ou plusieurs paliers de gouvernement s'inscrivant dans un cadre de gouvernement populaire
- la possibilité de relations avec d'autres gouvernements autochtones
- le recours à des procédures gouvernementales internes semblables à celles des autres gouvernements canadiens, mais qui comportent certaines adaptations en fonction des traditions autochtones.

Le modèle de gouvernement populaire autochtone diffère des diverses formes de gouvernements populaires non autochtones en ce que les droits des habitants peuvent être différents du fait que certains d'entre eux, la majorité autochtone, conserveront leurs droits ancestraux et issus de traités, y compris le droit à l'autonomie gouvernementale, qui sont protégés par la Constitution. Les habitants autochtones pourront avoir des droits économiques exclusifs, au niveau des activités d'exploitation des ressources renouvelables, par exemple. Ils pourront détenir le droit de posséder, d'utiliser et de réglementer les biens culturels et celui de promouvoir et de protéger le patrimoine, la culture, la langue et les traditions autochtones. Il se peut que les autochtones et les non-autochtones soient soumis à des critères de résidence avant de pouvoir postuler une charge publique ou briguer des postes de direction au sein du gouvernement populaire.

Les droits ancestraux ou issus de traités qui limitent le pouvoir d'un gouvernement populaire pourront être mentionnés dans un traité, dans un accord de règlement des revendications territoriales globales ou dans une entente de ce genre. Les droits communs et les droits particuliers des citoyens autochtones et non autochtones seraient énoncés dans une constitution ou les lois du gouvernement populaire.

La *Charte canadienne des droits et libertés* et les chartes ou codes provinciaux des droits de la personne continueraient de s'appliquer, le cas échéant, aux gouvernements populaires autochtones. Des chartes pourront être établies afin de refléter les valeurs et les réalités autochtones dans le cadre d'un gouvernement populaire, ainsi que de protéger et de promouvoir les droits et les intérêts particuliers des habitants autochtones.

Administration des terres et des ressources

Les projets formulés par les Inuit pour le Nunavik, un gouvernement populaire régional du nord du Québec, envisagent la création de ministères administratifs (comme le ministère de l'Environnement, des Terres et des Ressources prévu dans la Constitution du Nunavik) qui seraient chargés d'appliquer les lois et politiques du gouvernement du Nunavik.

L'action gouvernementale tiendrait fortement compte des relations des Inuit avec leurs terres et leurs ressources traditionnelles, tandis que leurs droits seraient protégés en bout de ligne par une charte du Nunavik. Par exemple, cette charte reconnaîtrait la priorité des Inuit en ce qui concerne l'exploitation des ressources fauniques, sous réserve que soient respectés les principes de conservation.

Source: Marc Malone et Carole Lévesque, «Gouvernement du Nunavik», étude réalisée pour la CRPA, 1994; voir aussi Comité constitutionnel du Nunavik, «Constitution du Nunavik», 1991.

La compétence et les pouvoirs

Les gouvernements populaires autochtones détiendront dans divers domaines des pouvoirs reconnus, transférés, dévolus ou délégués de diverses manières par d'autres gouvernements canadiens. Il est à peu près certain que la compétence des gouvernements populaires autochtones sera différente de celle des gouvernements populaires non autochtones comparables. Par exemple, il est possible que les gouvernements autochtones locaux aient une compétence municipale élargie à certains secteurs de compétence provinciale (comme les terres et les ressources, l'environnement, l'éducation, les affaires sociales, l'administration de la justice). Il pourrait être indiqué que les gouvernements locaux et régionaux reçoivent même certains pouvoirs de compétence fédérale (comme les oiseaux migrateurs).

L'objectif serait de faire en sorte que le gouvernement populaire ait des pouvoirs suffisamment étendus pour répondre aux aspirations des peuples autochtones dans les domaines économique, culturel, social et politique et pour protéger les droits civils et politiques de tous les habitants. La section sur l'autonomie gouvernementale précise les domaines se situant au centre de la sphère de compétence, ainsi que les secteurs qui pourraient être considérés comme se situant aux confins de la sphère de compétence des gouvernements

des nations autochtones. Les formes de compétence qui pourraient être exercées par un gouvernement populaire de type local ou communautaire auraient à être négociées et elles seraient déléguées par un autre gouvernement (autochtone, provincial ou fédéral). Les gouvernements populaires locaux dirigés par les autochtones pourraient exercer une série de pouvoirs différents de ceux qui sont normalement conférés aux administrations municipales comparables. On pourrait, par exemple, leur déléguer le pouvoir de réglementer certaines activités de chasse, de pêche et de piégeage, domaine qui relève normalement de la compétence de la province.

Protection des droits dans le contexte d'un gouvernement populaire

La Commission for Constitutional Development des Territoires du Nord-Ouest (la commission Bourque), qui a déposé son rapport en 1993, a proposé pour le nouveau territoire de l'Ouest, le Nunavut, une constitution intégrant des gouvernements populaires, autochtones et mixtes. Elle a recommandé la confirmation des droits et libertés énoncés dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. Elle a également recommandé la reconnaissance et la protection des droits des peuples autochtones, y compris le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, l'octroi du statut de langue officielle aux langues autochtones, le droit des Premières nations de ne pas faire partie d'un nouveau territoire de l'Ouest et d'entretenir des relations directes avec le gouvernement fédéral, ainsi que l'affirmation, la reconnaissance et la protection des droits issus de traités, des droits des Métis et des droits des Premières nations qui ont déjà conclu des ententes sur les revendications territoriales.

Source: Linda Starke, *Signs of Hope: Working Towards Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press, 1990.

Comme les gouvernements autochtones fondés sur la nation, les gouvernements populaires autochtones auront vraisemblablement à exercer des pouvoirs législatifs, judiciaires et exécutifs. Les modalités d'exercice de ces pouvoirs et les structures correspondantes peuvent être fondées sur les traditions et les cultures autochtones.

L'organisation interne du gouvernement

Les paliers de gouvernement

Les gouvernements populaires autochtones peuvent exercer leur rôle au niveau local, régional ou territorial. Ils peuvent comprendre plusieurs paliers de gouvernement. La relation entre les paliers régionaux ou territoriaux varierait selon qu'ils sont organisés sous une forme centralisée ou fédérale.

Compétence d'un gouvernement populaire régional

Une étude sur l'autonomie gouvernementale des Métis de la Saskatchewan indique que les collectivités métisses du nord de la province pourront être en mesure d'exercer toute une gamme de pouvoirs gouvernementaux grâce à un gouvernement populaire régional dirigé par les Métis. D'après ce qui a été proposé, les pouvoirs de ce gouvernement pourraient inclure des responsabilités analogues à celles d'un gouvernement provincial, notamment en ce qui concerne la gestion des terres et des ressources, la lutte contre les incendies, la voirie, la santé, l'éducation, la justice et le développement économique.

Source : Clement Chartier au nom des Metis Family and Community Justice Services Inc., «Government Study: Metis Self-Government in Saskatchewan», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

Le projet de constitution du Nunavik propose des pouvoirs dans des domaines qui relèvent normalement de la compétence du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial, savoir les terres, l'éducation, l'environnement, la santé et les services sociaux, les travaux publics, la justice, la langue, les zones extracôtières et les relations extérieures.

Source : Comité constitutionnel du Nunavik, «Constitution du Nunavik», 1991.

Dans une forme d'organisation centralisée, les pouvoirs, y compris celui d'établir et de mandater d'autres paliers de gouvernement et de légiférer à cet égard, peuvent être concentrés au palier central. C'est le cas en ce qui concerne le nouveau territoire du Nunavut²³⁵. Une forme centralisée de gouvernement pourrait être adoptée dans le contexte d'un gouvernement populaire régional lorsque les collectivités concernées ont une tradition d'action coopérative et décident de former un nouveau gouvernement, comme le Nunavik dans le Nord québécois.

Dans une forme d'organisation fédérale, deux ou plusieurs paliers, régionaux et locaux probablement, coexisteraient dans le cadre du gouvernement populaire. La compétence serait partagée entre ces deux paliers. Chacun serait autonome dans les secteurs de compétence qui lui auraient été attribués. Cette forme d'organisation peut s'avérer utile lorsque les collectivités souhaitent exercer leurs pouvoirs dans certains domaines au lieu de les confier à un palier de gouvernement régional ou territorial.

Un gouvernement populaire de type fédéral peut également être organisé selon le principe de la subsidiarité²³⁶. Dans ce cas, un gouvernement populaire régional pourrait être créé et supervisé par d'autres gouvernements participants, notamment par les gouvernements locaux et les gouvernements autochtones fondés sur la nation. Le gouvernement régional peut être doté de pouvoirs qui lui sont propres, mais la plupart du temps, il les exercerait selon les vœux et la volonté des gouvernements participants. Par son intermédiaire, ceux-ci poursuivraient des intérêts et des objectifs communs, notamment pour ce qui est de la prestation de programmes et de services. L'organisation axée sur le principe de la subsidiarité pourrait donner de bons résultats dans les cas où elle serait avantageuse pour diverses collectivités grâce à la participation à des alliances régionales à certaines fins gouvernementales, mais pas à toutes.

La répartition des compétences entre les divers paliers de gouvernement

Comme le gouvernement fondé sur la nation, le gouvernement populaire autochtone peut comporter plus d'un palier de gouvernement. En effet, certains pouvoirs peuvent être mieux exercés au palier local (dans le secteur de la prestation des programmes et des services, par exemple), tandis que d'autres (comme la conception de programmes et de services et l'élaboration des lois et des politiques) peuvent relever de la compétence des paliers régionaux ou territoriaux.

Les organes législatifs, exécutifs et judiciaires

Les gouvernements populaires autochtones exerceront des pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires, dont la forme pourra toutefois varier selon les traditions, les valeurs et la culture des peuples autochtones qui les contrôlent. Les gouvernements populaires instaureront également des institutions et des organismes administratifs pour exercer leurs fonctions.

Les procédures gouvernementales internes

Il s'agit notamment des règles de sélection des dirigeants, de représentation au sein des commissions et organismes gouvernementaux, des processus décisionnels et autres activités qui accroissent la responsabilisation du gouvernement. Les gouvernements populaires autochtones souhaiteront peut-être adopter les procédures d'autres gouvernements populaires canadiens. Ils y apporteront peut-être également certaines adaptations en fonction de la culture, des valeurs et des traditions des peuples autochtones participants.

Les dirigeants seront très probablement choisis selon des mécanismes électoraux. Les représentants au sein des corps législatifs régionaux ou territoriaux pourront être les dirigeants des gouvernements locaux ou ils pourront être directement élus. Dans certains cas, il sera peut-être souhaitable d'avoir recours à un mode de sélection mixte. Les membres des organes exécutifs pourront être élus, par exemple, par voie d'élections générales à des postes déterminés ou être choisis parmi les membres du corps législatif.

Les processus décisionnels pourront refléter le mode de consensus traditionnel des autochtones ou le principe du vote à la majorité. Les gouvernements populaires régionaux et territoriaux pourront assumer certaines responsabilités et fonctions gouvernementales par l'intermédiaire de services, ministères, entreprises publiques et organismes gouvernementaux sectoriels. Les procédures gouvernementales internes, les systèmes administratifs et les institutions gouvernementales traditionnelles pourront de même s'inspirer des traditions, des valeurs et des coutumes ancestrales. La plupart de ces adaptations ne seraient peut-être pas évidentes à première vue. Les gouvernements populaires autochtones seraient tenus de rendre des comptes à tous les habitants. Comme dans le cas du gouvernement fondé sur la nation, cette forme de responsabilisation serait fondée en partie sur les coutumes et en partie sur les mesures communes aux gouvernements canadiens non autochtones.

La Constitution

Diverses caractéristiques du gouvernement populaire autochtone peuvent être énoncées formellement dans des instruments tels que la Constitution du gouvernement populaire (dans les cas où il a été spécialement créé) ou dans des ententes (traités, accords sur les revendications territoriales globales). Elles pourront encore trouver leur expression formelle dans les textes législatifs d'un autre gouvernement canadien qui reconnaît ou habilite le gouvernement populaire. Par exemple, la Loi sur le Nunavut a été adoptée par le Parlement dans le but de permettre la création et l'implantation du gouvernement et de

l'assemblée législative du Nunavut. Les éléments susceptibles d'être inclus dans de tels instruments sont semblables à ceux dont il a été question pour les constitutions des gouvernements autochtones fondés sur la nation.

Formes d'organisation de type fédéral

La commission Bourque a proposé une forme d'organisation gouvernementale de type fédéral pour l'ouest des Territoires du Nord-Ouest. Deux paliers distincts de gouvernement, régional et central, coexisteraient et seraient dotés chacun d'une sphère de compétence, de pouvoirs législatifs et de structures gouvernementales distincts.

Source : Commission for Constitutional Development (commission Bourque), «Phase I Report: Working Toward a Common Future», Ottawa, Approvisionnement et Services, 1992.

Suivant le principe de la subsidiarité, les projets de création d'un gouvernement régional de l'Ouest arctique regroupant les collectivités inuvialuit, gwich'in ainsi que des collectivités mixtes autochtones et non autochtones, décrivent comme suit les relations entre les paliers de gouvernement régional et local :

[TRADUCTION] Le gouvernement régional prévu n'aura pas en fait de pouvoir législatif, à moins que la collectivité ne manifeste le désir de lui conférer un pouvoir déterminé, par l'intermédiaire de ses représentants à l'assemblée régionale. Le texte de loi constituant le gouvernement régional [...] n'est qu'une mesure habilitant l'assemblée régionale [...] à légiférer. Par conséquent, on peut considérer à juste titre que le nouveau gouvernement régional projeté compte déléguer des pouvoirs aux collectivités.

Source : Inuvialuit Regional Corporation, «Inuvialuit Self-Government», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

Les relations avec d'autres gouvernements autochtones

Un gouvernement populaire autochtone pourrait vouloir établir des relations formelles et de travail avec d'autres gouvernements autochtones dans deux

genres de situations: lorsque les limites du territoire d'une nation autochtone et d'un gouvernement populaire sous contrôle autochtone sont contiguës et lorsque des communautés d'intérêts autochtones se manifestent dans des centres urbains situés sur son territoire. Dans ces cas, des ententes intergouvernementales, y compris des ententes de compétence mixte et de cogestion, pourraient être conclues relativement aux terres et aux ressources, aux questions environnementales et à la prestation des programmes et des services (notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la justice, des services publics et de l'infrastructure).

Troisième modèle: le gouvernement fondé sur une communauté d'intérêts

Le modèle de gouvernement fondé sur une communauté d'intérêts concerne les questions touchant les terres et le territoire, la citoyenneté, la compétence, les formes d'organisation interne et les relations avec d'autres gouvernements autochtones.

Les terres et le territoire

Les gouvernements fondés sur une communauté d'intérêts ne sont pas rattachés à un territoire. Ce modèle ne se fonde pas sur l'exercice d'une compétence sur une assise territoriale ou un territoire autochtone. Cependant, ce genre de gouvernement peut exercer ses activités dans une région géographique bien déterminée, définie en fonction de la dispersion ou de la concentration de sa population et de la nature rurale ou urbaine de la communauté d'intérêts. Par exemple, le champ d'action d'un gouvernement fondé sur une communauté d'intérêts urbaine peut correspondre aux limites d'une ville ou d'une municipalité, alors que dans le cas d'une communauté d'intérêts non urbaine, il pourra s'étendre à toute une province ou à une région délimitée selon d'autres critères. Le trait distinctif de ce modèle est qu'il n'est pas principalement de nature territoriale, pour ce qui est de sa population ou de l'exercice de sa compétence. Cependant, un tel gouvernement peut posséder des terres ou participer à des projets de cogestion des terres et des ressources (la cogestion, en ce qu'elle concerne les communautés d'intérêts urbaines, est examinée au chapitre 7 du volume 4).

Un gouvernement fondé sur une communauté d'intérêts peut vouloir acquérir des terres ou en obtenir l'accès aux fins suivantes:

- motifs d'ordre culturel, spirituel, éducatif

- ses institutions (écoles, bureaux, etc.)
- le logement
- le développement économique et une source de revenu.

Représentation au sein du gouvernement régional de l'Ouest arctique

Les propositions à cet égard prévoient la création d'un conseil régional composé de 11 conseillers : un qui serait élu par chacune des collectivités inuvialuit et gwich'in participantes, deux qui seraient élus pour représenter les régions de Beaufort et de Delta, ainsi qu'un maire qui serait élu par l'ensemble de la population de la région.

Source : Western Arctic Regional Government, «Inuvialuit and Gwich'in Proposal for Reshaping Government in the Western Arctic», 1994.

La composition

L'adhésion à un gouvernement fondé sur une communauté d'intérêts repose sur une identité autochtone et elle est libre. Une communauté d'intérêts comprend des personnes (ou des familles) d'ascendance autochtone différente qui peuvent ou non avoir des liens affectifs, familiaux, culturels, politiques ou autres avec une nation particulière.

Un tel gouvernement pourrait avoir le pouvoir d'instaurer des règles d'adhésion et de déterminer les critères d'évaluation de l'affiliation d'un individu avec un peuple autochtone.

L'admissibilité pourrait être fondée sur l'un ou l'autre des critères suivants:

- l'auto-identification comme autochtone
- la revendication d'affiliation ou de citoyenneté autochtone
- la preuve documentaire d'affiliation à un peuple ou à une nation autochtone.

À notre avis, les gouvernements fondés sur une communauté d'intérêts et les gouvernements fondés sur la nation devraient permettre à leurs membres de conserver les liens de citoyenneté qui les rattachent à une nation autochtone tout en devenant membres d'un gouvernement fondé sur une communauté d'intérêts.

Selon la structure et les objectifs de ce gouvernement, les droits des membres peuvent se limiter principalement aux droits politiques (le droit de candidature à des charges exécutives, par exemple) et aux droits sociaux, économiques et culturels (l'accès aux programmes et services fournis par le gouvernement, par exemple).

La *Charte canadienne des droits et libertés* ainsi que les chartes provinciales, territoriales et autochtones s'appliqueraient aux gouvernements fondés sur une communauté d'intérêts.

Ententes intergouvernementales

Dans un rapport présenté en 1994 au Constitutional Development Steering Committee des Territoires du Nord-Ouest, le Dogrib Treaty #11 Council explique le genre d'arrangements qui pourraient exister entre les institutions des Dogribs et celles du gouvernement populaire. Il proposait que ces rapports soient établis dans le cadre d'ententes intergouvernementales négociées, d'une délégation réciproque des pouvoirs entre les gouvernements concernés et d'un partage des ressources.

Source : Constitutional Development Steering Committee (Territoires du Nord-Ouest), «Summaries of Member Group Research Reports», 1994, p. 32.

Compétence et pouvoirs

Contrairement aux gouvernements fondés sur la nation et aux gouvernements populaires autochtones, les gouvernements fondés sur une communauté d'intérêts n'exerceront pas le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, à moins d'être rattachés à une nation autochtone bien précise, et ils ne détiendront pas des pouvoirs étendus. Leur compétence et leurs pouvoirs seront plus restreints et leur seront attribués, délégués ou transférés par d'autres gouvernements canadiens et autochtones. Dans ce contexte, ces pouvoirs pourront être transférés dans des secteurs particuliers.

Les secteurs de compétence où ces gouvernements sont susceptibles d'être actifs sont ceux où l'aspect humain domine, par exemple:

- l'éducation, la culture et la langue
- les services sociaux
- le bien-être de l'enfance
- le logement
- le développement économique.

Le gouvernement fondé sur une communauté d'intérêts

Ce modèle de gouvernement autochtone est une forme de gouvernement autochtone exclusif instauré par un groupe d'autochtones qui s'associent de leur plein gré. Il n'est pas fondé sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, mais le pouvoir de s'autogouverner lui aura été délégué par un gouvernement autochtone fondé sur la nation ou par les gouvernements fédéral ou provincial. Voici ses principales caractéristiques :

- il s'inscrit dans des limites territoriales, mais n'exerce pas de compétence sur un territoire ou sur une assise territoriale bien que l'acquisition de terres ne soit pas exclue;
- ses membres comprennent des personnes d'ascendances autochtones diverses, qui décident de leur plein gré d'être membres tout en restant ou non affiliées à leur nation d'origine;
- des pouvoirs lui ont été délégués, dans un nombre limité de domaines de compétence, axés sur la prestation de programmes et de services dans des secteurs jugés importants par ses membres;
- dans la plupart des cas, il comporte une structure gouvernementale à palier unique, les fonctions gouvernementales étant assurées par des institutions et des organismes;

- il a certains pouvoirs décisionnels ou de réglementation et des mécanismes de règlement des différends;
- il peut agir à titre de prestataire de services pour d'autres gouvernements autochtones.

Les secteurs où ils sont susceptibles d'être moins présents sont ceux qui se rattachent à une infrastructure ou à une assise territoriale, comme les terres, les ressources, l'environnement, certains aspects de l'économie (la gestion de la faune, par exemple), l'infrastructure, les services publics et les communications.

Les gouvernements autochtones fondés sur une communauté d'intérêts pourront exercer une compétence sur leurs seuls membres conformément aux ententes résultant d'une délégation de pouvoirs. Par ailleurs, ils pourront exercer des pouvoirs dévolus ou délégués conjointement avec d'autres gouvernements (fédéral, provincial ou autochtone) dans certains secteurs de services (comme l'éducation et la santé). Cela se ferait probablement en vertu d'ententes négociées de cogestion. Ils pourront également fournir les programmes et les services d'autres gouvernements en vertu d'ententes de prestation de services.

En plus des pouvoirs administratifs, les gouvernements fondés sur une communauté d'intérêts exerceront surtout des pouvoirs en matière d'élaboration de règlements et de politiques. Il est également possible qu'ils administrent certains services de justice et qu'ils appliquent leurs propres règlements et aussi les lois d'autres entités gouvernementales, conformément à des ententes²³⁷.

L'organisation interne du gouvernement

Du fait qu'ils assument un nombre plus restreint de fonctions, ces gouvernements ne seront pas dotés de toutes les structures organisationnelles habituelles. D'une manière générale, leur taille et leur organisation correspondront à l'éventail des activités gouvernementales entreprises. Plus leurs fonctions et leurs activités seront restreintes et spécialisées, moins l'infrastructure politique et administrative devra être complexe.

Les piliers de gouvernement

Les gouvernements fondés sur une communauté d'intérêts auront vraisemblablement un seul palier. Cette forme d'organisation convient le mieux dans le contexte urbain ou dans des zones non urbaines où la population autochtone participante est relativement concentrée.

Participation à la gestion des terres et des ressources

Un gouvernement fondé sur une communauté d'intérêts pourra avoir accès à un certain territoire composé de terres de la Couronne inoccupées, en vertu d'un accord avec un gouvernement provincial. Ce type de gouvernement peut exploiter des centres ou des programmes éducatifs ou culturels ou gérer des ressources sur le territoire en question (p. ex. les ressources forestières). Il aurait accès à des terres et à des ressources, même si ce n'est pas principalement à des fins résidentielles.

Une forme d'organisation dotée de structures à plus d'un palier serait plus rare, mais elle serait utile dans le cas d'une population autochtone non urbaine qui, bien que dispersée, peut être organisée en associations ou collectivités locales ou régionales. Comme nous l'avons vu plus haut, les rapports entre deux ou plusieurs paliers de gouvernement peuvent être structurés selon le modèle centralisé ou fédéral.

Les structures de gouvernement

Dans la plupart des cas, les gouvernements fondés sur une communauté d'intérêts ne seront pas dotés de la gamme complète des structures gouvernementales. Les fonctions exécutives et législatives seront vraisemblablement assumées par un seul organisme (un conseil exécutif élu, par exemple). Cependant, si une communauté d'intérêts est de taille suffisante et si les responsabilités du gouvernement sont très étendues, la constitution d'un corps législatif comprenant des représentants des associations locales ou régionales ou des institutions et organismes participants sera possible. Les membres du conseil exécutif pourraient être choisis parmi les membres du corps législatif ou ailleurs.

La plupart de ces gouvernements s'acquitteront de leurs responsabilités et de leurs fonctions par l'intermédiaire d'organismes et d'institutions sectoriels. Ces institutions pourront bénéficier d'une autonomie relative vis-à-vis des organes politiques de ces gouvernements et être dotées de leur propre conseil d'administration. Par ailleurs, le gouvernement pouvait décider d'exercer un

contrôle rigoureux sur celles-ci et d'en faire des branches administratives du gouvernement.

Les procédures gouvernementales internes

Les procédures gouvernementales internes concernant la sélection des dirigeants, la prise de décision et la responsabilisation seraient énoncées dans le document constitutif du gouvernement.

Les procédures de sélection des dirigeants et de prise de décision seront déterminées par plusieurs facteurs, notamment par l'homogénéité de la population et les fonctions assumées par le gouvernement. Étant donné qu'il s'agit d'une forme de gouvernement autochtone non traditionnelle regroupant des personnes provenant de diverses traditions autochtones, le choix des dirigeants se fera vraisemblablement par voie d'élection, bien que le recours à d'autres méthodes ne soit pas nécessairement exclu. Les décisions seront prises à la majorité des voix ou par voie de consensus. L'obligation de rendre des comptes à la communauté concernée pourra être renforcée par des procédures analogues à celles décrites pour les gouvernements fondés sur la nation et les gouvernements populaires autochtones.

La Constitution

Ce serait la communauté qui se regroupe en vue d'adopter cette forme de gouvernement qui en déterminerait l'envergure, les fonctions, les structures, les institutions et les procédures. Ces caractéristiques seraient énoncées dans un document constitutif qui serait reconnu ou entériné par une loi d'un autre gouvernement, en vertu de laquelle certains pouvoirs seraient délégués au gouvernement.

Propositions de gouvernement fondé sur une communauté d'intérêts

Le Native Council of Prince Edward Island a proposé une variante non urbaine du modèle de gouvernement fondé sur une communauté d'intérêts. Son projet de loi de reconnaissance stipule que les membres doivent être inscrits conformément à un décret qui devra être pris par le conseil de régie. Ce décret exigerait des preuves documentaires que l'intéressé est un descendant d'un des peuples autochtones du Canada, au sens de la Loi constitutionnelle de 1982. Les droits et obligations correspondants des membres seraient énoncés dans un décret.

Source : Native Council of Prince Edward Island, «Report on Self-Government for Micmacs Living Off-Reserve in Prince Edward Island», mémoire présenté à la CRPA, 1993.

L'Aboriginal Council of Winnipeg propose d'accepter parmi ses membres les autochtones établis dans la ville de Winnipeg. D'après son projet de constitution, est considérée comme autochtone, «toute personne dont les origines ou racines ancestrales peuvent être rattachées, en totalité ou en partie, aux premiers habitants de l'Amérique du Nord».

Source : Linda Clarkson, «A Case Study of the Aboriginal Council of Winnipeg as an Inclusive Status-Blind Urban Political Representative Organization», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

Les relations avec d'autres gouvernements autochtones

Comme les gouvernements autochtones fondés sur une communauté d'intérêts regrouperont des personnes de différentes nations, cela pourrait nécessiter des relations étroites avec les gouvernements autochtones, surtout ceux fondés sur la nation. Les relations intergouvernementales prendront notamment les aspects suivants:

- des ententes pour fournir certains services aux citoyens de la nation qui résident dans les régions desservies par le gouvernement fondé sur une communauté d'intérêts
- la coopération entre les gouvernements autochtones en matière de prestation

de programmes et de services dans certains secteurs particuliers (comme l'éducation postsecondaire, les initiatives de justice, les établissements de santé)

- la coopération pour la défense des intérêts politiques et l'établissement de relations avec les gouvernements canadiens, à l'échelon municipal, provincial, territorial ou national.

Prestation des programmes et des services

Les peuples autochtones veulent avoir davantage de contrôle sur la façon dont les programmes et les services sont offerts à leurs citoyens. Les régimes de cogestion actuels permettent divers degrés de participation des autochtones à la conception, à l'élaboration et à la prestation des programmes et des services. Cependant, cette participation doit se faire dans les paramètres des régimes législatifs ou des politiques des gouvernements fédéral ou provinciaux.

Dans sa prestation des programmes destinés à une population autochtone mixte, le New Brunswick Aboriginal Peoples Council (NBAPC) envisage, à court terme, des ententes de cogestion et, à long terme, la prise en charge progressive de pouvoirs gouvernementaux plus importants et l'autosuffisance.

Quand l'autonomie gouvernementale autochtone deviendra une réalité, il incombera au gouvernement de formuler, de lancer et de maintenir des programmes et des services pour sa population. Le NBAPC, en tant que gouvernement, élaborerait des programmes répondant aux besoins de sa population et ferait de la recherche objective. En ce qui concerne la conception et l'exécution des programmes, il faudrait faire appel à des méthodes de gestion contemporaines, alliées à des techniques traditionnelles, qui serviraient de guide pour tous les programmes.

Source : New Brunswick Aboriginal Peoples Council, «Aboriginal Self Governance Within the Province of New Brunswick», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

Les gouvernements fondés sur une communauté d'intérêts auront des relations importantes avec les administrations municipales, plus particulièrement dans les zones urbaines. Ces relations nécessiteront probablement l'établissement d'ententes officielles portant sur la prestation de programmes et de services

dans certains secteurs ainsi que des structures (comme des commissions et des conseils) pour faciliter la communication et la consultation. Au chapitre 7 du volume 4, nous examinons quelques possibilités de réforme des structures et des pouvoirs gouvernementaux actuels en milieu urbain dans le but de mieux tenir compte des points de vue et des intérêts des autochtones. Ces réformes pourraient également aboutir à l'établissement de structures communes coordonnant les activités et les ententes avec les gouvernements autochtones fondés sur une communauté d'intérêts.

Conclusion

Nous avons examiné trois modèles de gouvernement autochtone qui pourraient être établis pour répondre aux aspirations des peuples autochtones du Canada. Ces approches ne constituent pas un inventaire complet des possibilités qui existent en matière d'autonomie gouvernementale et d'autodétermination des autochtones.

Le modèle du gouvernement fondé sur la nation constitue une forme de gouvernement très autonome pour les peuples autochtones qui décident d'exercer leur autodétermination collective en fonction du principe d'organisation de la nation sur la base de la citoyenneté. Cependant, le gouvernement fondé sur la nation nécessitera un certain effort de rassemblement de la part d'un peuple autochtone et des collectivités qui s'y rattachent, soit pour rétablir les affiliations et les confédérations traditionnelles, soit pour en créer de nouvelles, ainsi que pour maintenir une population de citoyens et des ressources suffisantes pour permettre l'exercice concret de l'autonomie gouvernementale.

Pour certains peuples et nations autochtones, la direction et le contrôle de gouvernements populaires sur leurs territoires traditionnels constituent un bon moyen d'accéder à l'autodétermination et un moyen de protéger, de promouvoir et d'exercer les droits ancestraux et issus de traités. Cette formule peut permettre aux peuples et aux nations autochtones de contrôler les gouvernements populaires territoriaux ou régionaux par l'exercice des pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires, en gros comme le font les gouvernements fondés sur la nation.

Le gouvernement fondé sur une communauté d'intérêts est une formule englobante, efficace et pratique, qui permet de répondre aux besoins des autochtones qui, s'ils ne sont pas originaires du même groupe autochtone, partagent un sentiment d'identité issu de leur expérience commune dans des

zones urbaines et dans d'autres régions. Lorsque l'identité nationale ne constitue pas un enjeu, les gouvernements fondés sur une communauté d'intérêts peuvent constituer pour les individus et les groupes un moyen judicieux et efficace de protéger et de préserver les éléments essentiels de leur condition autochtone, qui risqueraient sinon d'être menacés par le temps, par l'éloignement et par d'autres facteurs. Les affiliations avec des gouvernements fondés sur la nation ou des gouvernements populaires autochtones peuvent fournir l'occasion de conclure des ententes réciproquement avantageuses, en matière, par exemple, de prestation commune de programmes.

Gouvernements fondés sur la nation et gouvernements fondés sur une communauté d'intérêts

La nécessité d'une coopération entre les nations d'origine et les communautés d'intérêts urbaines a été signalée par le Conseil national des autochtones du Canada. Celui-ci a indiqué que les gouvernements urbains représentant des autochtones de diverses souches :

[TRADUCTION] n'ont pas besoin de se faire aux dépens des distinctions tribales ou nationales, pas plus que des distinctions entre clans ou autres distinctions qui recourent et relient les identités nationales et locales. [...] Des régimes de double citoyenneté analogues à ceux qui existent déjà à l'échelle internationale peuvent être mis en place. La participation à un gouvernement urbain ne doit pas entraîner la perte de citoyenneté nationale, clanique ou familiale [...]

Source : Conseil national des autochtones du Canada, «The National Perspective», livre 1 de The First Peoples Urban Circle: Choices for Self-Determination, Ottawa, Conseil national des autochtones du Canada, 1993, p. 17.

Nous insistons encore une fois sur le fait que ces modèles de gouvernement autochtone ne devraient pas être considérés comme un inventaire complet des possibilités, ni être tenus pour mutuellement exclusifs ou immuables. Nous les avons présentés pour donner un aperçu des possibilités qui existent en la matière. À l'instar du sentiment national, la fonction gouvernementale est de nature dynamique. Nous prévoyons que si les peuples autochtones du Canada, selon leur situation géographique, optent pour l'une ou l'autre de ces trois voies, les résultats seront aussi variés que leurs traditions, leurs aspirations et leurs expériences.

Recommandations

La Commission recommande :

2.3.13

Que tous les gouvernements au Canada soutiennent les peuples autochtones dans leur désir d'exercer des formes de compétence territoriale et communautaire et qu'ils coopèrent avec eux et les aident à atteindre ces objectifs au moyen d'ententes d'autonomie gouvernementale.

2.3.14

Que, lorsqu'ils établiront et organiseront leurs gouvernements, les peuples autochtones examinent les trois modèles de gouvernement autochtone — le gouvernement fondé sur la nation, le gouvernement populaire et le gouvernement fondé sur une communauté d'intérêts — en tenant compte du fait que ces modèles peuvent être modifiés en fonction des aspirations, des coutumes, de la culture, des traditions et des valeurs de chacun.

2.3.15

Que, lorsque des autochtones établissent un gouvernement fondé sur la nation ou un gouvernement populaire, il soit convenu que leurs lois s'appliquent à tous les habitants du territoire relevant de la compétence du gouvernement, à moins que celui-ci n'en décide autrement.

2.3.16

Lorsque des autochtones décident d'établir un gouvernement fondé sur la nation:

- a) que les droits et les intérêts des habitants du territoire de la nation qui n'en sont pas citoyens ni membres soient protégés;
- b) que cette protection soit assurée grâce à une certaine représentation au sein des structures et des processus décisionnels de la nation.

3.2 Le financement des gouvernements autochtones

Au début du présent chapitre, nous avons signalé trois attributs fondamentaux qu'un gouvernement doit avoir pour pouvoir être efficace: la légitimité, le pouvoir et les ressources. Pour que l'autonomie gouvernementale des autochtones du Canada devienne une réalité, il faudra établir entre les autochtones et les non-autochtones une nouvelle relation porteuse de ces trois éléments. Il ne suffit pas de dire que, grâce à la reconnaissance de leurs droits inhérents, les peuples autochtones peuvent établir (ou rétablir) leurs propres gouvernements avec un degré variable d'indépendance et de partage des pouvoirs. Ces gouvernements seraient relativement inefficaces en l'absence de ressources suffisantes et d'accords financiers leur permettant de gouverner avec efficacité.

Jusqu'à présent, nous avons examiné deux des éléments fondamentaux de l'autonomie gouvernementale autochtone: la légitimité et le pouvoir. Nous porterons maintenant notre attention sur la question du financement, en examinant d'abord de près les accords financiers qu'exigera le soutien des gouvernements autochtones dans le cadre de cette nouvelle relation (la question des terres et des ressources et celle du développement économique seront examinées aux chapitres 4 et 5, dans la deuxième partie du présent volume).

Premièrement, nous donnons un aperçu général des principaux objectifs à atteindre en matière de financement des gouvernements autochtones. Deuxièmement, nous réexaminons les traits essentiels de la nouvelle relation en fonction de la situation particulière des gouvernements et des collectivités autochtones, en recommandant les principes qui devraient guider l'établissement de nouveaux arrangements financiers entre les gouvernements autochtones, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Troisièmement, nous énumérons, en faisant certaines observations, toute une série de sources et d'instruments de financement éventuellement accessibles aux gouvernements autochtones dans le cadre d'une nouvelle relation. Quatrièmement, à partir des modèles de gouvernement autochtone décrits à la section précédente, nous proposons des trains d'arrangements financiers adaptés aux caractéristiques de chacun. Enfin, nous préconisons l'instauration d'un cadre financier pancanadien qui gouvernera les relations financières entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les gouvernements autochtones.

[TRADUCTION] Pour les autochtones, l'autonomie gouvernementale restera un but insaisissable et illusoire à moins qu'ils ne disposent des moyens nécessaires pour la réaliser. [...] Il ne faut pas perpétuer les erreurs du passé et il faut se serrer les coudes pour rompre le cercle vicieux de la pauvreté qui a été et reste responsable du fait que les autochtones sont relégués tout au bas de l'échelle socio-économique.

Gary Gould
Skigin Elnoog Housing Corporation
Moncton (Nouveau-Brunswick)
15 juin 1993

Objectifs de financement des gouvernements autochtones au Canada

Quand on veut examiner les difficultés que pose le financement des gouvernements autochtones dans le cadre d'une nouvelle relation, il faut se poser la question suivante: quels sont les objectifs fondamentaux à viser en ce qui concerne des arrangements financiers qui permettront de soutenir les autochtones dans leur quête d'une autonomie gouvernementale efficace et fructueuse? Il est important d'établir ces objectifs pour plusieurs raisons. Ils constituent le point de départ des négociations sur les mécanismes de financement qui auront lieu lorsque les peuples autochtones, en qualité de nations, décideront d'exercer leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Ces objectifs, qui feront eux-mêmes l'objet de négociations, influenceront les structures financières de l'autonomie gouvernementale autochtone que les partenaires de la confédération formuleront. Ces objectifs permettront également de faire une évaluation de la mise en œuvre et du fonctionnement de certains mécanismes de financement afin de déterminer s'ils permettent d'atteindre les buts visés.

L'autonomie économique

Pour bien gouverner, il faut avant tout disposer d'une base économique solide. En l'absence d'une assise territoriale et de ressources suffisantes et sans une activité économique florissante, les gouvernements autochtones auront difficilement accès à des sources indépendantes de revenu. Ils devront avoir accès à des instruments financiers comme la taxation. Des arrangements financiers devraient être organisés de manière à donner aux gouvernements autochtones une autonomie économique suffisante pour exercer leurs

responsabilités.

L'équité

Les mécanismes de financement devront également assurer une répartition équitable des ressources, financières ou autres, entre les divers gouvernements, groupes de personnes et individus. Dans le cadre de l'élaboration de nouveaux mécanismes de financement, il faudra accorder une grande importance aux principes suivants: 1) l'équité entre les divers gouvernements autochtones formant le troisième ordre de gouvernement au Canada; 2) l'équité entre les autochtones et les non-autochtones; 3) l'équité entre les individus.

L'efficacité

Pour atteindre cet objectif, il faut qu'un gouvernement utilise des ressources limitées de la manière la plus efficace possible, tout en favorisant un développement durable. Cet objectif correspond assez bien aux traditions autochtones de longue date en matière de gestion et d'exploitation des terres. Les arrangements financiers concernant les gouvernements autochtones et leurs mécanismes d'application devront donc être axés, dès le départ, sur l'efficacité.

La responsabilisation

Les gouvernements qui ont le pouvoir et la responsabilité de dépenser des fonds publics à des fins précises doivent également être tenus responsables de ces dépenses, d'abord par leurs citoyens, puis par les autres gouvernements qui leur accordent des transferts financiers. Dans le contexte des gouvernements autochtones, nous estimons que cette responsabilité réside davantage dans la nation autochtone que dans les collectivités qui la composent. Il faudra que les arrangements financiers soient conçus en fonction de cet objectif fondamental pour permettre d'instaurer des mécanismes et des systèmes de responsabilisation à la fois explicites et transparents.

L'harmonisation

Enfin, les arrangements financiers devraient prévoir des mécanismes permettant l'harmonisation et la coopération avec les autres instances qui gouvernent les régions voisines, afin que les décisions prises par les divers gouvernements autochtones tiennent compte de l'incidence de leurs politiques

sur celles des autres gouvernements, c'est-à-dire des gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux.

Nouveaux dispositifs financiers: les principes essentiels

Reprenant les objectifs fondamentaux en matière de financement des gouvernements autochtones (autonomie économique, équité, efficacité, responsabilisation et harmonisation), nous présentons une série de principes qui devront guider la conception et l'élaboration de mécanismes de financement pour ces gouvernements²³⁸.

La relation renouvelée et les arrangements financiers concernant les gouvernements autochtones

La relation renouvelée entre les peuples autochtones et les non-autochtones que nous avons proposée repose sur trois éléments clés:

- l'autonomie gouvernementale autochtone fondée sur la reconnaissance du droit à l'autodétermination et du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale;
- l'existence d'une relation entre les autochtones et les non-autochtones et leurs gouvernements qui prend la forme d'une relation de nation à nation;
- la reconnaissance des gouvernements autochtones comme l'un des trois ordres de gouvernement reconnus par la Constitution au Canada.

La nature de cette nouvelle relation donne naissance aux principes suivants, sur lesquels devrait reposer l'élaboration d'arrangements financiers en faveur des gouvernements autochtones.

Premièrement, une nouvelle relation nécessite des arrangements financiers fondamentalement nouveaux. Nous estimons que ce serait une erreur d'établir pour les gouvernements autochtones un système de financement qui serait fondé sur une adaptation ou une modification des arrangements financiers actuels avec les bandes indiennes, car ils sont basés sur un type de rapports radicalement différents. Par exemple, les gouvernements de bande, au sens de la Loi sur les Indiens, sont perçus comme une forme de gouvernements autonomes, alors que ce n'est pas le cas en réalité; il s'agit plutôt d'une forme d'autonomie administrative. Aux termes de cette loi, les gouvernements de

bande ne possèdent pas d'autorité indépendante, mais détiennent leurs pouvoirs du gouvernement fédéral. De plus, étant donné la gamme restreinte de pouvoirs qui leur sont délégués, ces gouvernements ont peu l'occasion d'avoir accès à des sources de revenus qui leur sont propres. Par conséquent, les arrangements financiers sont caractérisés par un état de dépendance, par une multitude de dispositions sur les comptes à rendre, par des structures administratives complexes ainsi que par d'autres traits qui reflètent ce genre de rapport. Les méthodes adoptées pour obliger les gouvernements autochtones fondés sur la nation à rendre des comptes ne devraient pas être plus coûteuses que celles qui sont imposées au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux (un bref aperçu des arrangements financiers actuels concernant les gouvernements autochtones et les gouvernements régionaux et territoriaux est donné à l'annexe 3A du présent chapitre).

[TRADUCTION] Cette question revient continuellement : «À qui des gouvernements autochtones devront-ils rendre des comptes et à propos de quoi?» Notre réponse est que les Métis devront rendre des comptes aux Métis.

Robert Doucette
Metis Society of Saskatchewan
Saskatoon (Saskatchewan)
27 octobre 1992

Deuxièmement, l'élaboration d'un cadre pancanadien dans le but d'orienter les relations financières entre les trois ordres de gouvernement devrait être une condition pour entamer des négociations en vue de l'établissement d'arrangements financiers à long terme pour les divers gouvernements autochtones. Un élément essentiel de la nouvelle relation que nous préconisons est de donner aux peuples autochtones la possibilité de regrouper leurs intérêts collectifs en tant que nations autonomes. Il s'agit d'une étape importante vers le rétablissement d'un certain équilibre dans la relation entre autochtones et non-autochtones où les intérêts des peuples autochtones ont souvent été relégués au second plan.

De même, les nations autochtones qui forment ensemble un troisième ordre de gouvernement devraient avoir l'occasion de regrouper leurs intérêts financiers. Ce serait le meilleur moyen de réaliser un cadre financier pancanadien à négocier par les représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et des organisations autochtones nationales. Les principaux éléments de ce cadre et son rôle dans les négociations en vue de

l'établissement d'arrangements financiers pour les divers gouvernements autochtones sont examinés plus bas dans le présent chapitre.

Troisièmement, les arrangements financiers devraient refléter le principe que l'autonomie financière et l'autonomie politique doivent aller de pair si l'on veut réaliser une véritable autonomie gouvernementale chez les autochtones. Cette relation devrait se manifester dans la proportion des transferts inconditionnels que les gouvernements autochtones recevront du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Un gouvernement ne peut pas vraiment accéder à l'autonomie si son financement dépend en majeure partie d'autres gouvernements. Ainsi, la nature des transferts en provenance d'autres ordres de gouvernement devrait refléter ce principe. Nous signalons que la plupart des fonds que les gouvernements autochtones reçoivent du gouvernement fédéral dans le cadre des arrangements financiers en vigueur sont fortement conditionnels et que les gouvernements autochtones doivent répondre à toute une série de critères de programmes préétablis pour continuer à les recevoir.

Les transferts conditionnels constituent des mécanismes financiers légitimes dans certains cas, par exemple lorsque la prestation d'un programme a une incidence dépassant le cadre d'une seule collectivité ou lorsque des normes pancanadiennes de prestation de certains services publics sont jugées souhaitables. Cependant, à mesure que s'accroît l'autonomie politique des gouvernements autochtones, la proportion des transferts des gouvernements fédéral et provinciaux qui sont conditionnels devrait diminuer d'autant. Ce principe sous-tend les relations financières entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, et il devrait également sous-tendre les relations de ces gouvernements avec les gouvernements des nations autochtones.

[TRADUCTION] Ce ne sont pas les subventions [du MAINC] qui nous feront progresser. Elles n'apportent pas la solution. Voilà ce que [la Loi sur les Indiens] nous a fait : elle nous a privés de notre indépendance, de notre dignité, de notre respect et de notre sens des responsabilités.

June Delisle
Kanién'Kehaka Raotitiohkwa Cultural Centre
Kahnawake (Québec)
6 mai 1993

Quatrièmement, les arrangements financiers devraient permettre aux gouvernements autochtones d'accroître leur autonomie financière en leur

facilitant l'accès à des sources de revenus qui leur sont propres. Comme nous l'indiquons tout au long du présent rapport, un élément critique de l'autonomie financière est une redistribution juste et équitable des terres et des ressources pour les peuples autochtones, sans quoi les gouvernements autochtones et les collectivités qui en dépendent continueront d'être privés d'une base économique viable et durable qui est essentielle à l'autonomie gouvernementale.

Les gouvernements autochtones devraient être en mesure d'instaurer leurs propres régimes fiscaux. La plupart des autochtones versent déjà des impôts au Canada, alors que, dans le cadre de cette nouvelle relation, les citoyens autochtones les verseraient surtout à leurs gouvernements. En conséquence, les gouvernements autochtones devraient disposer des outils nécessaires pour percevoir des recettes fiscales de la mise en valeur de leurs terres et de leurs ressources. Une fois reconnu, ce droit de percevoir des impôts constituera une étape importante vers une autonomie financière accrue et favorisera la responsabilité financière et la participation des citoyens. Si les nations autochtones ont le pouvoir d'imposition et si elles disposent d'une assiette fiscale, les

gouvernements non autochtones s'attendent à ce qu'elles perçoivent des impôts. Si les gouvernements autochtones font preuve d'inertie à cet égard, cela aura des répercussions négatives sur les paiements de transfert effectués par d'autres gouvernements.

Recommandation

La Commission recommande :

2.3.17

Que les gouvernements autochtones établis dans le cadre d'une relation renouvelée disposent d'arrangements financiers fondamentalement nouveaux, qui ne soient pas une adaptation ni une modification des arrangements financiers qui existent pour les gouvernements de bande, au sens de la Loi sur les Indiens.

Traits distinctifs des gouvernements autochtones et des gouvernements non autochtones: incidences sur les arrangements financiers

Il existe une grande diversité parmi les nations autochtones et leurs

collectivités. Bien des peuples autochtones ne possèdent pas un territoire reconnu officiellement et, même pour ceux qui en ont un, l'abondance des ressources et le potentiel économique varient considérablement. Certains autochtones vivent dans des régions isolées où le coût des services est très élevé. Comparativement à la population non autochtone, bon nombre des autochtones vivent dans de petites collectivités dont la taille limite les économies d'échelle que les administrations urbaines peuvent réaliser. Les territoires relevant d'un gouvernement d'une nation autochtone peuvent ne pas être contigus, ce qui a également des répercussions sur le coût des services.

L'appartenance aux nations autochtones n'est pas nécessairement fondée sur le lieu de résidence. Par exemple, un membre d'une nation autochtone donnée pourrait fort très bien s'établir dans une collectivité non autochtone (souvent urbaine). De même, des non-autochtones pourraient vivre dans une collectivité ou sur un territoire autochtone sans toutefois être citoyens de cette entité politique. Il s'agit là d'une importante distinction puisque les transferts financiers actuels aux gouvernements non autochtones sont entièrement fondés sur le critère du lieu de résidence²³⁹.

Pendant la période de transition vers l'autonomie gouvernementale, il est probable que les compétences dont disposeront les gouvernements autochtones varieront de l'un à l'autre, dans un premier temps du moins, en raison des choix politiques que les nations ou les peuples feront quant à leur capacité ou à leur volonté d'exercer les pleins pouvoirs que leur confère l'autonomie gouvernementale. Ce principe est valable pour tout régime gouvernemental nouveau ou en voie d'établissement.

Voici un dernier exemple: la politique de l'exemption d'impôt consentie aux Indiens vivant en réserve s'applique uniquement aux gouvernements de bande dans le cadre de la relation actuelle établie par la Loi sur les Indiens. Aux termes de l'article 87 de cette loi, les Indiens inscrits vivant sur une réserve et leurs biens sont exemptés de certains types d'impôts perçus par les

gouvernements non autochtones. Dans le contexte de la nouvelle relation, nous signalons que les autochtones seront assujettis aux impôts perçus par leur propre gouvernement. L'application de l'exemption prévue à l'article 87 au cours de la phase de transition est une question à examiner dans le cadre des négociations d'ententes sur l'autonomie gouvernementale des Indiens inscrits.

Dans l'ensemble, tous ces traits distinctifs des gouvernements autochtones par rapport aux gouvernements non autochtones auront inévitablement des

incidences sur l'efficacité des ententes de financement mises au point pour les gouvernements autochtones. En conséquence, nous formulons plusieurs propositions qui devraient régir la conception des mécanismes de financement destinés aux gouvernements autochtones dans le contexte de la nouvelle relation.

Les mécanismes de financement utilisés dans le cadre des ententes concernant chaque gouvernement autochtone devraient offrir une grande latitude institutionnelle, surtout pour la période de transition à l'autonomie gouvernementale. En supposant que les gouvernements de toutes les nations autochtones auront la possibilité d'exercer le même éventail de pouvoirs, il faut néanmoins convenir que la cadence à laquelle ils assumeront ces responsabilités variera d'un gouvernement à l'autre.

Dans ce contexte, les mécanismes de financement devraient être conçus de manière à ne pas forcer les gouvernements autochtones à exercer leur compétence dans un moins grand nombre de domaines qu'il ne leur est nécessaire. Par exemple, si le mécanisme de financement d'un programme ou d'un secteur de dépenses donné nécessite une structure bureaucratique complexe pour se faire efficacement, les frais d'administration qui s'y rattachent — compte tenu du peu de ressources disponibles — pourraient être tellement élevés qu'il deviendrait impossible pour les gouvernements autochtones d'y avoir accès. Dans le même ordre d'idées, il est important de faire en sorte que le mécanisme de financement n'empêche pas un gouvernement autochtone de demander à d'autres gouvernements de fournir des biens et des services dont il n'est pas encore prêt à assumer la responsabilité ou qu'il ne désirera peut-être jamais assurer lui-même.

Le mécanisme de financement devrait favoriser la rentabilité et l'innovation. Ce point est directement lié à nos observations antérieures sur la nécessité de donner aux peuples autochtones l'occasion de réorganiser ou de structurer leurs gouvernements de façon à permettre de plus grandes économies d'échelle dans la prestation des services publics. Si les mécanismes de financement sont uniquement axés sur le financement des services publics dans les petites collectivités, comme c'est le cas dans l'actuelle relation entre le MAINC et les gouvernements de bande, il est évident que certaines fonctions publiques seront tout simplement trop coûteuses à administrer et à financer. Le mécanisme de financement devrait également permettre aux gouvernements autochtones de réaliser de plus grandes économies d'échelle grâce aux accords de coopération en matière de prestation de services conclus avec les autorités qui gouvernent des territoires voisins (y compris des administrations

non autochtones, selon la nature de l'activité).

Il s'ensuit qu'à mesure que l'autonomie des gouvernements autochtones s'accroîtra, une proportion importante des transferts reçus d'autres ordres de gouvernement devraient être inconditionnels. Cela permettra aux gouvernements autochtones de tenir compte des coûts et des avantages des divers modes de fourniture des biens et des services publics et de faire les arbitrages nécessaires entre diverses possibilités de manière à répondre aux besoins et aux aspirations de leur nation.

Il importe également de prévoir dans les accords de financement un moyen de réduire le plus possible les frais administratifs, ce qui est particulièrement important pour les gouvernements autochtones, compte tenu des sources de revenus limitées qui leur sont propres. Par conséquent, la plus grande partie des paiements de transfert reçus des deux autres ordres de gouvernement devrait être consacrée autant que possible au financement des services proprement dits, au lieu d'être engloutie par tous les frais qu'entraînent une négociation et une renégociation constantes des accords de financement annuels. La formule de financement préétablie prévue dans les accords financiers applicables aux gouvernements territoriaux s'appuie sur une série d'indicateurs et est révisée ordinairement tous les cinq ans. Ce système permet une meilleure planification, une plus grande prévisibilité et une plus grande autonomie.

Le mécanisme de financement devrait également tenir compte de la capacité du gouvernement autochtone de s'assurer des revenus de sources qui lui sont propres et promouvoir l'objectif de l'équité financière. Pierre angulaire du fédéralisme, le principe de la péréquation est consacré au paragraphe 36(2) de la Loi constitutionnelle de 1982.

36. (2) Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres 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.

Nous estimons que ce principe devrait s'appliquer également à l'ordre de gouvernement autochtone.

Dans le cas des gouvernements provinciaux, la péréquation est réalisée au moyen d'un système de paiements axé sur la capacité fiscale de chacun de ces

gouvernements de façon à déterminer lesquels ont droit à ces transferts inconditionnels et dans quelles proportions. D'une manière générale, cependant, la capacité des gouvernements autochtones de générer des revenus par des moyens comme les impôts est nettement inférieure à celle des gouvernements non autochtones. En outre, les différences qui existent entre les diverses collectivités autochtones au niveau des besoins et des coûts de prestation des services publics sont plus marquées que dans le cas de communautés non autochtones comparables. Par exemple, bien des gouvernements autochtones auront besoin de recevoir des indemnités de vie dans le Nord ou des indemnités d'isolement analogues à celles dont bénéficie le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

[TRADUCTION] Recevoir des fonds qui ne répondent pas aux besoins ni aux aptitudes de la collectivité, c'est courir à l'échec. Ne pas recevoir de fonds [du tout], c'est courir au désastre.

Darryl Klassen
Mennonite Central Committee
Vancouver (Colombie-Britannique)
2 juin 1993

Lorsqu'elles sont entrées dans la Confédération, plusieurs provinces ont reçu des subventions, en partie pour avoir cédé les recettes des impôts indirects au gouvernement fédéral et souvent pour compenser leur dette²⁴⁰. En 1907, à la demande du Canada, le gouvernement britannique a adopté une loi contenant de nouvelles dispositions relatives aux sommes que le Canada doit verser aux diverses provinces du Dominion (An Act to make further provision with respect to the sums to be paid by Canada to the several Provinces of the Dominion), modifiant en fait l'article 118 de la Loi constitutionnelle de 1867 et augmentant le montant des paiements que devait faire le gouvernement fédéral aux provinces. Plus tard, certains paiements ont été faits aux provinces Maritimes dans le sillage de la Commission royale sur les réclamations des Provinces Maritimes (rapport de la commission Duncan, 1926), ainsi qu'aux provinces des Prairies et des Maritimes pendant les années 30, lorsque plusieurs provinces étaient au bord de la faillite²⁴¹.

Le principe du paiement en fonction des besoins n'est pas nouveau dans les arrangements financiers au Canada. Le Nouveau-Brunswick a reçu pendant les 10 années qui ont suivi la Confédération une subvention semestrielle²⁴², la Colombie-Britannique a obtenu un chemin de fer, et l'île-du-Prince-Édouard la

promesse d'un mode de transport régulier la reliant au continent, promesse que le gouvernement fédéral a tenue en instaurant un service de traversier. Cette promesse a exigé une modification constitutionnelle en 1993, pour prévoir un «ouvrage de franchissement» au lieu d'un «service de bateaux à vapeur» et pour éviter l'imposition de droits de péage ou l'exploitation par une entreprise privée²⁴³.

Il convient d'envisager actuellement le même type de traitement, au moment où l'on définit les fondements de trois ordres de gouvernement au Canada et où il faut tenir compte des besoins spéciaux des gouvernements autochtones.

Recommandation

La Commission recommande :

2.3.18

Que les mécanismes de financement utilisés pour la péréquation ne soient pas basés uniquement sur la capacité de générer des revenus, mais tiennent compte également des différences qui existent dans les besoins en matière de dépenses des gouvernements autochtones qu'ils doivent aider, comme c'est le cas des arrangements financiers actuels avec les gouvernements territoriaux, et que les efforts déployés par les gouvernements autochtones sur le plan fiscal soient pris en compte dans les arrangements financiers en question.

Les sources et les instruments de financement pour les gouvernements autochtones

Les gouvernements ont recours à diverses sources et à divers moyens pour financer leurs activités publiques. Nous examinons ci-après quatre modes de financement dont pourraient disposer les gouvernements autochtones du Canada:

- propres sources de financement
- transferts provenant d'autres gouvernements
- financement prévu dans les traités et dans le règlement des revendications territoriales

- pouvoirs d'emprunt pour les dépenses d'investissement.

Ils serviront de base aux trains de mesures financières associés aux divers modèles de gouvernement et orienteront les négociations en vue de l'établissement d'un cadre financier pancanadien pour le financement des gouvernements autochtones.

Propres sources de financement

En théorie, les gouvernements disposent de tout un éventail de moyens pour réaliser des recettes. Voici ceux auxquels les gouvernements autochtones pourraient avoir recours: imposition, partage d'impôts, rentes et redevances sur les ressources, droits d'utilisation, permis et amendes, recettes de jeux de hasard et recettes des entreprises autochtones et publiques. Toute analyse de ces sources devra, toutefois, tenir compte du fait que la capacité de générer des revenus pourra, dans la pratique, varier considérablement d'un moyen à l'autre.

Impôts

Nous allons examiner les quatre principales sources de recettes fiscales: a) l'impôt sur le revenu des particuliers qui, dans le cas des gouvernements autochtones, pourrait s'appliquer aux citoyens autochtones ainsi qu'aux résidents qui ne sont pas citoyens d'un territoire administré par les autochtones; b) l'impôt sur le revenu des sociétés privées, tant autochtones que non autochtones; c) les taxes de vente ou de consommation; d) les taxes ou les droits de location sur les terres et les biens. La capacité de générer des recettes de ces divers types d'instruments fiscaux est directement proportionnelle au niveau du revenu, à la nature et au degré de développement et d'activité économique, ainsi qu'à l'étendue du pouvoir de mise à exécution.

Lorsqu'il leur faut partager des pouvoirs dans un certain domaine fiscal — par exemple, en matière d'impôt sur le revenu des particuliers ou des sociétés — les gouvernements peuvent établir une assiette commune, puis négocier le pourcentage des impôts perçus auxquels aura droit chaque ordre de gouvernement. Dans le cadre des arrangements financiers concernant les gouvernements autochtones, ce type d'arrangement fiscal dépendra naturellement du pouvoir détenu par les gouvernements autochtones sur certains modes d'imposition, de leur volonté d'affirmer ou d'exercer ce pouvoir et de leur capacité de générer des revenus par la perception de ces taxes ou impôts.

Comme nous l'avons indiqué, l'accession à un certain degré d'autonomie financière est un préalable essentiel à une véritable autonomie gouvernementale. Un peuple qui ne possède pas les moyens de financer son gouvernement restera à la merci des priorités des autres. Cette situation pourra être atténuée par la négociation d'accords à long terme engageant d'autres gouvernements à faire des transferts financiers. Cependant, un gouvernement qui doit compter sur d'autres gouvernements pour répondre à la plupart de ses besoins financiers se trouve, en fin de compte, dans un état de dépendance. De là l'importance pour les nations autochtones d'avoir leurs propres sources de revenus et des pouvoirs fiscaux sur leurs ressources et leurs citoyens.

Compte tenu de leurs nombreuses responsabilités et en supposant que les autochtones tiendront à obtenir une vaste gamme de services de qualité, les gouvernements autochtones devront disposer de revenus considérables. Les autres gouvernements qui les aident par des paiements de transfert s'y attendront. En fait, les paiements de transfert varieront vraisemblablement en fonction des efforts de perception déployés par le gouvernement bénéficiaire, comme le veut l'usage dans les arrangements financiers entre les divers gouvernements du Canada.

Les gouvernements fondés sur la nation ou les gouvernements populaires jugeront nécessaire d'imposer des taxes sur l'activité économique se déroulant sur leur territoire. Il s'agira d'un impôt sur le revenu personnel des résidents, d'un impôt sur le revenu des sociétés établies sur leur territoire et, fort probablement, d'une forme de redevance sur les ressources exploitées sur leur territoire terrestre et aquatique. L'impôt sur le revenu ne sera pas un moyen approprié de financer les gouvernements fondés sur une communauté d'intérêts.

On peut s'attendre à ce que les gouvernements autochtones perçoivent un impôt sur le revenu de tous les résidents de leur territoire, qu'ils soient ou non considérés comme citoyens dans le contexte du modèle de gouvernement fondé sur la nation. L'impôt sur le revenu sera probablement perçu, que les revenus du résident aient été gagnés sur le territoire ou ailleurs. Il est probable que les citoyens de la nation autochtone qui vivent en dehors du territoire continuent à payer leur impôt sur le revenu aux gouvernements dont relève leur lieu de résidence et dont ils reçoivent des services, c'est-à-dire le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. À notre époque, partout au Canada, c'est le lieu de résidence qui est le critère déterminant en matière d'impôt.

[TRADUCTION] Dans le temps, on avait l'habitude de se préoccuper des autres et de partager ce que l'on avait. Quand quelqu'un était malade ou blessé, le chef chargeait d'autres membres de la tribu de chasser pour lui et d'aller lui ramasser du bois. Nous redistribuions nos richesses pour le bien de tous; c'est ce que tout bon régime fiscal est censé faire.

Ernie Crowe, un ancien de Piapot
Propos rapportés par le chef Clarence T. Jules
Première nation de Kamloops
Ottawa (Ontario) 5 novembre 1993

La Commission propose que les résidents du territoire d'une nation autochtone paient intégralement leurs impôts sur le revenu au gouvernement autochtone et non aux gouvernements fédéral et provincial comme c'est le cas pour les autres résidents d'une province. Les résidents du territoire administré par un gouvernement populaire autochtone continueraient de payer de l'impôt sur le revenu à ce gouvernement, au gouvernement fédéral et, le cas échéant, au gouvernement provincial. Nous préconisons cette formule en nous appuyant sur deux raisons.

La première tient au fait que sur la forte majorité des terres autochtones actuelles, les niveaux d'activité économique et donc de revenu personnel sont nettement inférieurs à ceux des collectivités voisines. Tant que des terres et des ressources supplémentaires ne leur auront pas été transférées, les gouvernements autochtones auront beaucoup de difficulté à puiser dans leur assiette fiscale une partie importante des ressources financières qui leur seront nécessaires. Même après l'acquisition d'une assise territoriale suffisante, la plupart des collectivités mettront un certain temps avant d'atteindre un niveau de développement économique qui leur permette une certaine équivalence en matière de revenus personnels. Les gouvernements autochtones auront besoin pendant un bon moment de toutes les ressources que permet de générer la capacité fiscale de leurs collectivités.

La deuxième raison concerne la controverse que suscite l'exemption d'impôt dont bénéficient les autochtones. Les Canadiens en général pensent que tous les autochtones bénéficient d'exemptions fiscales appréciables. Ce n'est pas le cas²⁴⁴. De même, bien des autochtones croient que l'exonération fiscale est un droit ancestral ou issu de traité dont devraient bénéficier tous les autochtones,

où qu'ils soient établis²⁴⁵.

[TRADUCTION] Nous tenons à être maîtres de notre destinée et à vivre en coexistence pacifique avec la société canadienne. Pour cela, il faudra que les Premières nations reçoivent leur juste part des terres, des ressources et des compétences et qu'elles aient les moyens financiers nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités de peuples bénéficiant de l'autodétermination.

Le chef Clarence T. Jules
Première nation de Kamloops
Ottawa (Ontario) 5 novembre 1993

Les exemptions d'impôts actuelles laissent le champ libre à une certaine taxation dont pourraient facilement se charger les gouvernements des Premières nations. Une telle initiative ne porterait pas atteinte aux droits ancestraux; la question de l'indemnisation ne se pose donc pas. Certaines personnes iraient même plus loin, prétendant que l'exemption est une marque de l'autonomie initiale découlant des droits ancestraux et qu'elle devrait être considérée comme étroitement liée au droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

Nous estimons que la question de la fiscalité doit être examinée dans le contexte de l'autonomie gouvernementale sur des territoires autochtones. Si les gouvernements autochtones disposent d'une assise territoriale et de ressources suffisantes pour garantir l'autonomie économique à leur peuple, ils tiendront à exercer le contrôle sur leurs finances pour les raisons dont nous avons déjà fait état. Nous pensons que le contexte de l'autonomie gouvernementale responsable est le meilleur moyen de mettre un terme à la controverse qui existe en matière d'impôts. La capacité financière extrêmement restreinte de la plupart des collectivités autochtones et la volonté de la plupart des autochtones de soutenir leur propre gouvernement au moyen d'un régime fiscal approprié justifieraient en soi que les impôts sur le revenu personnel et sur le revenu des sociétés, qui sont perçus auprès des résidents d'un territoire autochtone et sur l'activité économique, soient versés aux gouvernements autochtones.

Dans certaines circonstances, il se pourrait que les habitants du territoire d'une nation autochtone accèdent à un niveau de revenu moyen équivalant à celui des habitants de la région avoisinante. Par ailleurs, certains gouvernements autochtones auront avec le temps une capacité financière égale à celle des

gouvernements voisins. Ces circonstances influenceront sur le niveau des transferts fiscaux que recevront les gouvernements autochtones; leur suppression pure et simple pourrait même être envisagée lorsque la situation financière le justifie.

Les nations autochtones exerceront un certain pouvoir de taxation et décideront notamment du niveau de l'imposition sur leur territoire. À l'instar de certains gouvernements provinciaux, ces gouvernements pourront opter pour maintenir celui-ci à un niveau peu élevé afin d'encourager l'activité économique. Dans ce cas, il faudra qu'ils conservent en mémoire l'incidence qu'auront de telles initiatives sur le calcul de leur capacité financière effectué par le gouvernement fédéral pour déterminer le montant des transferts financiers.

S'ils adoptent un taux d'imposition nettement inférieur à celui de leurs voisins, leur territoire risque de devenir un refuge fiscal pour les résidents qui ne sont pas citoyens. Dans ce cas, on peut s'attendre à ce que le gouvernement fédéral diminue le montant des paiements de transfert proportionnellement à la capacité fiscale inutilisée. Entre l'adoption de taux d'imposition spéciaux dans un but socio-économique et la création de paradis fiscaux artificiels, la marge est étroite. Dans les provinces où le taux d'imposition est faible, les contribuables doivent malgré tout payer le même taux d'impôt au gouvernement fédéral. Si le gouvernement fédéral accepte, comme nous le proposons, de laisser directement aux gouvernements autochtones fondés sur la nation les revenus qu'ils touchent habituellement, on le verra sans doute imposer des conditions qui éliminent la possibilité de créer des paradis fiscaux.

Lorsque la province continue de fournir des services, nous estimons qu'il faudrait que les coûts correspondants soient payés en vertu d'une entente contractuelle entre les gouvernements concernés, ce qui éliminerait toute raison d'imposition par la province.

Recommandations

La Commission recommande :

2.3.19

Que les arrangements financiers apportent une plus grande autonomie financière aux gouvernements autochtones en leur facilitant l'accès à des sources de revenus qui leur soient propres, au moyen d'une redistribution juste et équitable des terres et des ressources aux peuples autochtones et en

reconnaissance du droit des gouvernements autochtones d'instaurer leur propre régime fiscal.

2.3.20

Que les citoyens autochtones vivant sur leur territoire paient de l'impôt sur le revenu personnel à leur gouvernement autochtone; que les citoyens autochtones vivant à l'extérieur du territoire continuent de payer les impôts au gouvernement fédéral et au gouvernement provincial concerné; que, dans le cas des non-autochtones résidant sur un territoire autochtone, l'une des possibilités suivantes soit retenue:

a) tous les impôts sur le revenu personnel sont versés au gouvernement autochtone, pour autant que le taux d'imposition appliqué ne crée pas un paradis fiscal pour les non-autochtones;

b) tous les impôts sur le revenu personnel sont payés au gouvernement autochtone, la différence entre l'impôt sur le revenu autochtone et l'impôt fédéral et provincial sur le revenu allant au gouvernement fédéral (ce qui constitue en fait un abattement sur les impôts payés au gouvernement autochtone);

c) l'impôt provincial sur le revenu est versé au gouvernement autochtone et l'impôt fédéral sur le revenu au gouvernement fédéral lorsque le gouvernement autochtone décide d'adopter le taux d'imposition fédéral-provincial existant.

2.3.21

Que les gouvernements autochtones remboursent aux gouvernements provinciaux les services que ces derniers continuent de leur fournir, ce qui éviterait à leurs résidents de devoir payer des impôts provinciaux.

Il faudra prendre des mesures pour que les résidents non autochtones soient représentés dans les processus décisionnels du gouvernement autochtone fondé sur la nation²⁴⁶. Dans le cas du gouvernement de la bande indienne sechelte, en Colombie-Britannique, cela s'est fait au moyen d'une mesure législative provinciale, la Sechelt Indian Government District Enabling Act. Cette loi prévoit notamment la création d'un conseil consultatif, qui est le principal mécanisme dont disposent les non-autochtones établis sur le territoire sechelt pour participer directement aux affaires du district²⁴⁷.

Recommandation

La Commission recommande :

2.3.22

Que les résidents non autochtones bénéficient d'une représentation réelle dans les processus décisionnels des gouvernements autochtones fondés sur la nation.

Rentes et redevances sur les ressources

Des rentes ou redevances peuvent être perçues sur l'extraction et la mise en valeur des ressources naturelles. Pour les gouvernements autochtones, elles constituent une autre source possible de revenus dont la capacité dépend de l'existence des ressources naturelles sur un territoire déterminé, de la valeur de ces ressources et du degré de compétence et de contrôle qu'ils ont sur la mise en valeur et l'imposition de ces ressources.

Droits d'utilisation, permis et amendes

Les gouvernements peuvent également imposer des droits d'utilisation et de permis, instruments visant les utilisateurs de certains services gouvernementaux. Au cours de la dernière décennie, les autorités publiques ont eu partout de plus en plus tendance à les utiliser. Par contre, comme dans le cas des impôts, leur potentiel de production de revenus est fonction du nombre et du niveau de droits que les résidents sont disposés à payer. Les amendes sont imposées à ceux qui enfreignent une loi, et les infractions au code de la route représentent une importante source de revenus.

Jeux de hasard

Depuis une dizaine d'années environ, certains gouvernements autochtones canadiens et américains ont établi des casinos sur leur territoire à la fois pour affirmer leur autonomie gouvernementale à l'égard des gouvernements non autochtones et pour se donner une source de revenus éventuellement très lucrative dans des collectivités très défavorisées sur le plan économique. La possibilité d'établir de telles entreprises de jeux dépend beaucoup de la répartition des pouvoirs législatifs, de la proximité de centres à forte densité de population et de la volonté de ces populations de s'adonner au jeu. Compte

tenu de l'incertitude et des controverses qui entourent la question, il serait préférable de la régler dans le cadre des processus relatifs aux traités.

Recettes des entreprises autochtones et publiques

Les recettes provenant des entreprises gouvernementales ou publiques autochtones peuvent également constituer une source de revenus propres. Ces entreprises, lorsqu'elles appartiennent à la collectivité autochtone, peuvent être des entreprises autonomes ou des coentreprises; dans le cas d'un gouvernement populaire, il peut s'agir à la fois d'entreprises publiques et d'entreprises autochtones. Contrairement aux redevances et aux rentes sur les ressources, les recettes que peuvent générer de telles entreprises ne dépendent pas du niveau ni de la nature de l'activité économique se déroulant sur un territoire déterminé, étant donné que ces entreprises peuvent décider d'investir à l'extérieur du territoire ancestral de la nation autochtone concernée.

Malgré la diversité apparente des sources de revenus éventuelles que représentent ces instruments pour un gouvernement, l'autonomie financière des gouvernements autochtones est actuellement très limitée et elle le restera probablement pendant encore un certain temps. À cet égard, nous rappelons un facteur essentiel du financement des gouvernements autochtones: l'importance capitale de disposer d'un territoire et de ressources suffisantes et de procéder à un développement économique durable pour assurer une véritable autonomie gouvernementale. Faute d'avoir accès au territoire et aux ressources nécessaires, il sera impossible d'établir une assise économique durable qui permette aux gouvernements autochtones de financer leurs activités (pour une analyse détaillée, voir les chapitres 4 et 5 dans la deuxième partie de ce volume).

Les transferts provenant d'autres gouvernements

Les transferts provenant d'autres ordres de gouvernement peuvent être une importante source de financement, surtout dans un régime fédéral. Une part appréciable des fonds reçus par les gouvernements provinciaux, par exemple, se présente sous la forme de transferts du gouvernement fédéral, et il en va de même pour les administrations municipales par rapport aux provinces.

Les accords actuels concernant le financement des gouvernements des bandes visées par la Loi sur les Indiens sont exécutés en grande partie au moyen de transferts financiers, bien que ceux-ci soient fondamentalement différents des accords entre les gouvernements fédéral et provinciaux sous plusieurs aspects

importants (pour un bref aperçu de ces arrangements, voir l'annexe 3A). Nous examinons ici deux grands types de transferts intergouvernementaux: les conditionnels et les inconditionnels.

Les transferts conditionnels

Ces transferts sont assujettis à des conditions établies par le gouvernement donateur en vue d'influencer la conduite du gouvernement bénéficiaire. Ils sont conditionnels soit en fonction des dépenses, soit en fonction des programmes.

Les transferts conditionnels en fonction des dépenses sont assortis de la nécessité, pour le gouvernement bénéficiaire, de faire correspondre une certaine partie des fonds reçus à ses propres dépenses. Habituellement, les exigences sont strictes et laissent peu d'autonomie au gouvernement bénéficiaire. De façon générale, cette contrepartie est imposée lorsque les services visés ont des incidences en dehors de la communauté concernée — ce que les économistes appellent «effets externes» — et lorsque le gouvernement donateur comme le bénéficiaire ont suffisamment de ressources propres dans lesquelles puiser.

À titre d'exemple, citons les arrangements financiers conclus jusqu'à ces dernières années entre le gouvernement fédéral et les provinces, notamment le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) en vertu duquel les deux ordres de gouvernement se partageaient le coût des services de protection sociale élémentaires, habituellement à parts égales²⁴⁸. Si ces transferts devaient servir à financer les gouvernements autochtones, il faudrait apporter une attention particulière à la capacité de ces derniers de réunir des ressources propres — la contrepartie des fonds reçus — ainsi qu'à l'importance des pouvoirs qui leur étaient dévolus. Leur apport ne devrait pas nécessairement être égal à celui du gouvernement donateur, et les transferts pourraient provenir des gouvernements fédéral et provinciaux.

Les transferts conditionnels en fonction des dépenses peuvent aussi être axés sur des besoins précis plus restreints. Ce sont ces transferts, d'un caractère plus accidentel, qui s'imposent lorsqu'il y a lieu de fournir au public des biens ou des services non prévus par le gouvernement donateur ou bénéficiaire (à la suite d'une inondation ou d'un autre sinistre naturel, par exemple), ou quand de telles dépenses cadrent mal dans la répartition des compétences.

Au lieu d'être inscrits dans les accords financiers de base entre les gouvernements, les transferts particuliers sont décidés en général aux termes

d'accords spéciaux résultant d'une consultation et d'une coopération entre les administrations fédérale, provinciales et municipales. Cette formule a servi pour accélérer la mise en place d'un programme national d'infrastructure en 1993, et pour encourager le développement régional dans tout le pays par des ententes fédérales-provinciales générales de développement et d'autres moyens pendant les 30 dernières années. Parmi d'autres exemples courants, mentionnons les subventions octroyées par les gouvernements provinciaux aux municipalités pour leurs installations récréatives ou les accords de contribution passés par le MAINC avec les bandes indiennes pour de grands projets d'immobilisations (voir annexe 3A). De tels transferts peuvent être particulièrement intéressants pour les gouvernements autochtones en transition vers l'autonomie, les peuples ou nations autochtones pouvant ainsi décider des pouvoirs qu'ils désirent assumer dans un premier temps.

Les transferts conditionnels peuvent aussi être liés aux dépenses de programmes précis. Cela donne au gouvernement bénéficiaire plus d'autonomie dans la conception de programmes et de services adaptés à la situation régionale. Si certains objectifs ou conditions — habituellement définis par un texte de loi — ne sont pas remplis par les programmes en question, le gouvernement donateur peut imposer une pénalité, souvent sous la forme d'une réduction des transferts.

Un exemple pratique de ce genre de transfert conditionnel est le financement que le gouvernement fédéral accorde aux provinces au titre des services médicaux et hospitaliers. La condition imposée est de respecter les cinq principes fondamentaux énoncés dans la Loi canadienne sur la santé: universalité de la protection, intégralité des services assurés, accessibilité, transférabilité et gestion publique. Si ces principes ne sont pas respectés, le gouvernement fédéral peut décider de retenir une partie des fonds transférés pour mettre fin aux irrégularités.

Des transferts conditionnels peuvent être proposés aux gouvernements autochtones s'ils préfèrent ne pas assumer l'entière responsabilité d'un programme particulier, ou s'il paraît souhaitable de soumettre la prestation de certains services publics à des normes ou à des objectifs régionaux ou pancanadiens, comme c'est le cas dans le domaine de la santé.

Les transferts inconditionnels

La principale caractéristique des transferts inconditionnels est que les fonds, ou les sources de fonds qui sont transférés ne sont assortis d'aucune condition, ce

qui laisse le gouvernement bénéficiaire entièrement libre de dépenser l'argent comme il l'entend. Les transferts inconditionnels existent aussi sous diverses formes.

Les transferts en espèces consistent en un versement, par un ordre de gouvernement à un autre, d'une somme forfaitaire annuelle, habituellement déterminée selon une formule convenue. Ces transferts ont servi dans les accords financiers conclus en matière de santé et d'éducation postsecondaire par les gouvernements fédéral et provinciaux dans le cadre de l'ancien programme de Financement des programmes établis (FPE). Celui-ci faisait intervenir un assortiment d'instruments correspondant à plusieurs des caractéristiques décrites ici, dont le paiement forfaitaire ou versement d'une somme en espèces. Depuis la négociation du FPE en 1977, les gouvernements provinciaux ont toute latitude pour employer ces fonds, y compris à des fins autres que l'éducation postsecondaire et la santé. Le nouveau Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux s'inscrit dans une optique semblable, mais la part des espèces dans les transferts est appelée à diminuer au fil des ans.

Les transferts en espèces donneraient une très grande autonomie financière aux gouvernements autochtones, même si, en théorie, les accords initiaux reposaient sur une répartition des dépenses consacrées aux programmes généraux, comme l'exigeait le FPE.

Dans un régime de partage des impôts, deux ordres de gouvernement se chargent de percevoir ces impôts ou bien ceux-ci sont restitués au gouvernement de leur lieu d'origine par le gouvernement qui les a perçus. En régime de partage des recettes, un gouvernement (ordinairement fédéral ou provincial) regroupe ses recettes de différentes sources (comme les redevances sur l'exploitation des ressources) et les partage avec d'autres gouvernements provinciaux ou administrations municipales. Pour les gouvernements autochtones, cela présenterait un intérêt dans le cas d'une cogestion et d'une compétence mixte relativement aux terres et aux ressources et dépendrait des ententes particulières conclues avec les autres gouvernements.

Les subventions de péréquation sont un élément du partage des impôts entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Elles ont remplacé les accords de location de domaine fiscal qui dataient de la Deuxième Guerre mondiale, en vertu desquels le gouvernement fédéral se réservait l'exclusivité de la gestion des impôts sur les revenus des particuliers et des entreprises et des droits

successoraux. Mis officiellement en vigueur en 1957, le mécanisme de la péréquation garantit aux provinces qu'elles recevront 10% des impôts prélevés sur le revenu des particuliers, 9% des impôts sur les bénéfices des entreprises et 50% des droits successoraux perçus par le gouvernement fédéral. Évidemment, les 10% prélevés sur les impôts sur le revenu rapportent plus d'argent à une province riche qu'à une province pauvre. Dans un souci d'équilibre, les gouvernements se sont entendus pour que les recettes de toutes les provinces atteignent un certain minimum par habitant. En vertu du programme actuel, qui repose sur une assiette fiscale plus représentative, un minimum a été établi entre cinq provinces. Toutes les provinces ont la certitude qu'elles obtiendront des recettes égales à la moyenne par habitant, calculée en appliquant les taux d'imposition nationaux moyens aux assiettes fiscales représentatives dans les cinq provinces désignées (Ontario, Québec, Colombie-Britannique, Saskatchewan et Manitoba). Toutes les provinces sauf la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario reçoivent des subventions de péréquation²⁴⁹.

Le principe de la péréquation a été consacré dans le paragraphe 36(2) de la Loi constitutionnelle de 1982. Comme nous l'avons mentionné, il impose au Parlement et au gouvernement du Canada l'engagement de principe «de faire des paiements de péréquation propres 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».

Si ce principe était étendu aux gouvernements autochtones, il faudrait prendre en compte tant leur capacité fiscale que leurs besoins fiscaux, c'est-à-dire leur capacité de lever des impôts et la somme dont ils ont besoin pour fournir les services nécessaires. Il faut probablement supposer, comme dans le cas des gouvernements provinciaux et territoriaux, que leurs taux d'imposition seraient comparables à la moyenne nationale. Si les gouvernements autochtones décidaient de ne pas recourir à l'impôt, c'est-à-dire de ne pas se servir de la capacité fiscale dont ils disposent, cela se traduirait par une diminution des paiements de péréquation. Si les gouvernements autochtones conservaient tout le produit des impôts sur le revenu et des taxes de vente, cela se répercuterait aussi sur la formule de péréquation et aurait pour effet de diminuer les transferts provenant d'autres gouvernements. S'il advenait que les recettes du gouvernement d'une nation autochtone soient suffisantes pour qu'il puisse se passer des paiements de péréquation, il conviendrait d'envisager le transfert d'une partie des recettes à d'autres nations autochtones, autrement dit d'assurer un partage des richesses grâce à une péréquation entre nations

autochtones.

Les gouvernements autochtones bénéficieraient d'une immunité fiscale intergouvernementale à l'égard de la Couronne, au même titre que les gouvernements fédéral et provinciaux. Ils seraient aussi admissibles à des subventions tenant lieu de taxe à l'égard des biens des gouvernements fédéral et provinciaux situés sur des terres ancestrales, à l'exemple de celles que les gouvernements fédéral et provinciaux versent aux municipalités pour les dédommager de l'impossibilité où elles sont de prélever des impôts sur les biens fédéraux ou provinciaux.

Il peut s'y ajouter enfin des transferts inconditionnels très particuliers, comme les indemnités de vie dans le Nord ou d'isolement destinées à compenser la cherté de la vie dans le Nord et les régions isolées.

Que les transferts financiers soient de tel ou tel type, leur portée ou leur ampleur peuvent aussi dépendre de certaines caractéristiques du gouvernement bénéficiaire. Ainsi, les sommes transférées peuvent être fonction de la capacité fiscale du gouvernement bénéficiaire, les recettes pouvant être produites par divers impôts ou taxes servant alors de critères. Par exemple, les transferts inconditionnels consentis aux provinces admissibles en vertu du programme de péréquation actuel se fondent sur le principe de la capacité fiscale.

De même, l'importance des transferts intergouvernementaux peut être directement liée à l'ampleur des dépenses engagées par le gouvernement bénéficiaire pour assurer des services particuliers à sa population²⁵⁰. On pensera ici aux transferts assujettis à une contrepartie ou à un partage des coûts aux termes de l'ancien Régime d'assistance publique du Canada: le niveau général des dépenses était déterminé par la demande de services d'aide sociale dans certaines provinces²⁵¹. Le principe des besoins particuliers a aussi été retenu dans le cadre des accords financiers conclus avec le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest et dans d'autres régimes fédéraux en tant que facteur déterminant le montant des paiements de péréquation effectués aux gouvernements membres de la fédération. Il sera particulièrement important de prendre en considération à la fois la capacité fiscale et les besoins financiers des gouvernements autochtones, vu l'état généralement faible de développement économique des communautés autochtones.

Il ne fait aucun doute que les transferts provenant d'autres ordres de gouvernements jouent et continueront de jouer un rôle capital dans les accords

financiers avec les gouvernements autochtones. Cela tient tout d'abord au fait que le droit des peuples autochtones à l'autonomie

gouvernementale n'a pas encore été pleinement reconnu par l'État canadien et que, en conséquence, les gouvernements autochtones n'ont pas eu accès aux instruments nécessaires à leur financement propre. Pour compliquer les choses, la répartition des terres et des ressources entre les autochtones et les non-autochtones demeure inégale, ce qui met les gouvernements autochtones dans l'impossibilité de s'appuyer sur une base économique solide et viable pour financer leurs services de base. À mesure que l'on remédiera à ces injustices, les gouvernements autochtones s'en remettront de moins en moins aux transferts en provenance des autres gouvernements.

Deuxièmement, les transferts d'autres ordres de gouvernement continueront de faire partie intégrante des accords financiers conclus avec les gouvernements autochtones, vu la nature du système fédéral de gouvernement au Canada. Il y a beaucoup à gagner, sur les plans de l'efficacité et de l'équité, à laisser le gouvernement fédéral jouer au sein de la fédération un rôle de percepteur des impôts relativement fort et celui de distributeur de ces impôts sous la forme de transferts financiers aux autres gouvernements pour que ceux-ci puissent plus efficacement s'acquitter des dépenses qui leur incombent. Les gouvernements autochtones, en tant que l'un des trois ordres de gouvernement reconnus par la Constitution, sont nécessairement appelés à faire partie de ce cadre financier intergouvernemental et à bénéficier des transferts du gouvernement fédéral comme le font les provinces aujourd'hui²⁵².

Paiements en vertu de traités et de règlements de revendications territoriales

Il existe une troisième catégorie de sources de fonds propre à la situation des gouvernements autochtones du Canada, notamment à ceux qui s'inspirent du modèle fondé sur la nation. Il s'agit des revenus provenant du règlement des revendications particulières, des revendications territoriales globales et des droits territoriaux issus d'un traité. Du fait de leur spécificité, il convient de réserver un traitement spécial à ces dispositifs en tant que mode de financement éventuel pour les gouvernements autochtones.

Les règlements de revendications particulières

Les règlements de revendications particulières peuvent être une source de financement indirect, mais seulement pour certaines nations autochtones, car

beaucoup n'ont pas conclu de traité avec la Couronne ou ne sont pas engagées dans ce genre de revendications²⁵³.

La Commission estime que l'argent provenant du règlement de revendications particulières ne doit pas être assimilé à une source de financement direct, même si certains gouvernements autochtones décident d'affecter une part de ces fonds directement à leurs besoins propres. Ces accords visent souvent à indemniser les autochtones pour des terres que le gouvernement fédéral a acquises frauduleusement ou expropriées pour y construire une base militaire, par exemple, ou pour celles qui auraient été prélevées sur la réserve d'une bande indienne afin d'y faire passer une voie ferrée. De façon générale, les sommes associées à un tel règlement sont accordées à titre de réparation, et non en guise de soutien financier aux gouvernements autochtones. Le plus souvent, ce que veulent les autochtones, c'est remplacer les terres perdues par d'autres terres. L'argent versé par suite du règlement de revendications particulières pourrait contribuer à stimuler l'économie

locale et ne constituerait donc qu'une source de financement indirect pour les gouvernements autochtones, par prélèvement d'impôts, par exemple²⁵⁴.

Recommandation

La Commission recommande :

2.3.23

Que les revenus découlant du règlement de revendications particulières ne soient pas assimilés à une source de financement direct pour les gouvernements autochtones et qu'ils n'entrent donc pas dans le calcul des transferts financiers comme étant des fonds propres.

Les règlements de revendications globales et les droits territoriaux issus de traités

Les règlements de revendications globales et les droits territoriaux issus de traités peuvent aussi être une source de financement, mais là encore uniquement pour certains gouvernements autochtones et seulement d'une manière indirecte. La reconnaissance des revendications particulières et des droits territoriaux issus de traités peut prendre la forme d'un règlement financier ainsi que de terres que la Couronne octroie en dédommagement pour avoir

privé des peuples autochtones de l'accès à leur territoire ou du contrôle sur lui²⁵⁵.

En matière de revendications globales aussi bien que de revendications particulières, l'argent versé en vertu du règlement ne saurait être considéré comme une source directe de fonds propres pour les gouvernements autochtones. En revanche, si un gouvernement autochtone décidait de placer cet argent — éventuellement par l'entremise d'une société de placement créée à cette fin — il pourrait être justifié dans certaines circonstances de considérer les revenus qui en découlent comme une source continue de fonds propres pour ce gouvernement. En de telles circonstances, ce mode de financement pourrait aussi convenir au modèle de gouvernement populaire si la société de placement était constituée sous l'égide d'un tel gouvernement²⁵⁶.

Pour ce qui concerne les bénéfices reliés aux fonds octroyés (revenus indirects), ils peuvent être ou non inclus dans les revenus propres pour le calcul des transferts. Si ces bénéfices servent à rembourser des fonds avancés pour financer la négociation d'un traité, à contrer les effets de l'inflation pour ainsi préserver le principal convenu aux termes d'un traité (les paiements forfaitaires s'échelonnent habituellement sur une longue durée — parfois 20 ans — ce qui en diminue la valeur), ou encore à des œuvres de bienfaisance ou des travaux d'intérêt public, ils ne seraient pas inclus.

À cet égard, on trouve d'instructifs précédents dans l'Accord Atlantique et l'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur les ressources pétrolières sous-marines. L'Accord Atlantique prévoit, par exemple, le partage entre le Canada et Terre-Neuve des recettes associées à l'exploitation du pétrole et du gaz en mer et l'incidence de ces recettes sur les paiements de péréquation dont bénéficie actuellement Terre-Neuve. L'article 39 prévoit notamment:

Les deux gouvernements reconnaissent qu'il ne devrait pas y avoir de perte de paiements de péréquation, dollars pour dollars, en raison de recettes provenant des ressources extra-côtières versées à la province. À cette fin, le gouvernement du Canada versera des paiements compensatoires de péréquation à la Province²⁵⁷.

Deux types de paiements compensatoires sont envisagés, visant l'un et l'autre à dédommager Terre-Neuve d'une diminution des paiements de péréquation dans l'éventualité où ses recettes propres augmenteraient. Dans le premier cas, on prévoit une élimination progressive des paiements de péréquation sur 12 ans à compter du début de la production (à supposer que les recettes

produites fassent de Terre-Neuve une province «riche»). Dans le deuxième cas, il est dit que le gouvernement fédéral effectuera des paiements compensatoires équivalant à 90% de toute diminution des paiements de péréquation subie depuis l'année précédente. Dès la cinquième année d'exploitation des gisements sous-marins, ces montants compensatoires diminueront de 10% par an.

Recommandations

La Commission recommande :

2.3.24

Que les versements octroyés en règlement de revendications territoriales globales ou en reconnaissance de droits territoriaux issus de traités ne soient pas assimilés à une source de financement direct pour les gouvernements autochtones.

2.3.25

Que les revenus tirés par un gouvernement autochtone — directement ou par l'entremise d'une société de placement créée à cette fin — du placement des versements octroyés à titre d'un règlement financier soient traités comme des recettes propres pour le calcul des transferts financiers sauf s'ils servent à rembourser des fonds avancés pour financer les négociations, à compenser les effets de l'inflation sur les montants versés pour préserver la valeur du principal, ou encore à financer des œuvres de bienfaisance ou des travaux d'intérêt public.

Pouvoir d'emprunter

Les sources et les instruments de financement que nous avons recensés visent surtout des dépenses de fonctionnement du gouvernement. Un autre volet important des arrangements financiers est le financement des dépenses d'immobilisation au moyen d'emprunts sur le marché public et de prêts consentis par des établissements financiers.

Il s'agit là d'une question cruciale pour les peuples autochtones, car beaucoup de leurs communautés manquent d'infrastructures de base: écoles, routes carrossables, égouts. Lors de nos audiences publiques, de nombreux

autochtones ont déploré le fait que, lorsque le MAINC transfère la responsabilité de certains programmes ou services, les dispositifs financiers associés à ce transfert sont fréquemment censés couvrir le coût de fonctionnement courant, mais sans donner les moyens pour entretenir les infrastructures existantes ou les remplacer lorsque leur valeur ou leur utilité s'amointrit avec le temps. Par ailleurs, les dispositifs financiers actuellement prévus par la Loi sur les Indiens restreignent grandement la marge de manœuvre des gouvernements de bande lorsque, pour faire face à ce genre de dépenses d'immobilisation, ils doivent recourir à des sources extérieures pour contrer les limites de leur capacité de financement propre et l'incertitude découlant du statut juridique des terres de réserve. En conséquence, les gouvernements de bande versent des taux d'intérêt très élevés sur leurs emprunts.

Si les peuples autochtones optent pour l'autonomie gouvernementale sous la forme d'un gouvernement fondé sur la nation ou d'un gouvernement populaire, le pouvoir d'emprunter constituera un élément important des arrangements financiers visant le financement de leurs dépenses publiques, frais de fonctionnement et dépenses d'immobilisation compris. Le statut constitutionnel et juridique accordé aux gouvernements autochtones en vertu de la nouvelle relation devrait fournir l'assise nécessaire à l'établissement de ces pouvoirs d'emprunt.

Dispositifs financiers adaptés aux modèles de gouvernement autochtone

Plus tôt dans ce chapitre, nous avons décrit trois modèles de gouvernement: le gouvernement fondé sur la nation, le gouvernement populaire ou le gouvernement fondé sur une communauté d'intérêts. Il s'agissait en partie de montrer comment pourrait se présenter un gouvernement autochtone dans le cadre de la nouvelle relation. Ces modèles généraux ont ceci d'intéressant qu'ils illustrent, en termes pratiques et compréhensibles, certaines des possibilités et des contraintes liées aux formes d'autonomie gouvernementale envisagées, ainsi que la diversité possible dans le cadre de ces modèles.

Les instruments et les sources de financement: possibilités d'utilisation et compatibilité avec les modèles

Nous examinerons maintenant dans quelle mesure les instruments et les sources de financement étudiés plus haut s'adaptent à chacun des modèles²⁵⁸. Nous chercherons à déterminer jusqu'à quel point nos quatre principales sources de financement — revenus propres, transferts d'autres gouvernements, règlement de droits issus de traités et de revendications

territoriales et emprunts — sont pratiques et envisageables dans chacun de ces modèles. Conscients des principes qui façonneront les arrangements financiers établis avec les gouvernements autochtones, nous indiquons également si une source de financement particulière est compatible avec un modèle donné²⁵⁹.

Revenus propres

Les revenus propres sont un élément capital de n'importe quelle formule d'autonomie gouvernementale, car ils procurent l'indépendance financière grâce à laquelle le gouvernement en place peut fonctionner correctement et exercer les pouvoirs qui sont les siens. De surcroît, ils contribuent fortement à responsabiliser les gouvernements envers les citoyens qu'ils desservent.

Tous les modes de financement propre sont compatibles avec les modèles du gouvernement fondé sur la nation et du gouvernement populaire. Cela montre qu'il s'agit de gouvernements à part entière, capables d'exercer un large éventail d'attributions sur un territoire bien défini. Toutefois, l'utilisation ou l'application pratique de ces ressources par rapport à l'un ou l'autre modèle est assujettie à un certain nombre de conditions:

- le niveau de revenu des citoyens ou des habitants du territoire visé
- le niveau d'activité économique dans le territoire
- l'existence de certaines terres ou richesses naturelles et le contrôle (exclusif ou mixte) sur elles
- le niveau de capacité administrative.

Il convient d'examiner ces conditions cas par cas pour chaque mode de financement.

Le modèle fondé sur la communauté d'intérêts n'est pas compatible avec un certain nombre de revenus propres. Cela vient en partie de ce qu'un gouvernement fondé sur une communauté d'intérêts n'aura tout simplement pas à sa disposition beaucoup de ces instruments de financement, comme l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises et les redevances sur l'exploitation des ressources, par exemple. Il n'aurait aucune autorité dans ces domaines. Il existe des exceptions à cette règle. Ainsi, une partie des taxes municipales, celles que prélèvent certaines provinces pour les écoles séparées,

par exemple, seraient disponibles. Dans un tel cas, les particuliers s'identifient, eux-mêmes ou leur propriété, à tel ou tel organisme, à des fins d'imposition. Les droits d'utilisation perçus en échange de services particuliers peuvent être une autre source de revenus.

Un examen un peu plus poussé de ces sources de financement montre, cependant, que l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises, quoique compatible avec les modèles du gouvernement fondé sur la nation et du gouvernement populaire, peut poser des problèmes sur le plan de la rentabilité. En effet, ces mécanismes d'imposition sont coûteux à administrer, car ils requièrent de grandes rentrées d'argent pour que les économies d'échelle réalisées soient intéressantes. C'est dans ce souci de rentabilité qu'à l'heure actuelle, le gouvernement fédéral perçoit, en même temps que le sien, l'impôt sur le revenu des particuliers qui revient à tous les gouvernements provinciaux (sauf celui du Québec), impôt qu'il leur restitue par la suite²⁶⁰. Ces mécanismes sont officiellement reconnus dans les accords de perception fiscale passés entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Un régime de perception fiscale qui serait propre à tous les autochtones du Canada coûterait trop cher. Les frais de perception moyens seraient élevés du fait que les sommes à percevoir sont relativement faibles et que la population autochtone est dispersée dans tout le pays. Cela reflète la densité de population et le fait que, globalement, les autochtones ont des revenus bien inférieurs à ceux des autres Canadiens. Il serait plus réaliste que le gouvernement fédéral perçoive la totalité des impôts sur le revenu et qu'il restitue au gouvernement autochtone la part qui lui revient.

D'autres formes d'imposition ne sont possibles que pour les deux modèles de gouvernement autochtone à caractère territorial. L'utilité de la taxe de vente, par exemple, comme source de recettes propres dépendrait nécessairement de l'ampleur et de la nature de l'activité économique sur le territoire concerné. Il faudrait aussi conclure des accords sur la perception des impôts pour en limiter les frais d'administration, mais ces accords seraient probablement passés avec les gouvernements provinciaux.

Les taxes ou droits de location sur les terres et les biens peuvent être une autre source de recettes, beaucoup plus facile et moins coûteuse à administrer que les autres formes d'impôt. Les recettes produites dépendraient du nombre de baux privés et de l'importance des biens à usage commercial sur le territoire autochtone.

Les rentes et les redevances tirées de l'exploitation des ressources sont compatibles avec les deux modèles de gouvernement autochtone, celui fondé sur la nation et le gouvernement populaire. Leur rentabilité dépend en partie de la nature des accords financiers (surtout lorsque la gestion et le contrôle des terres et des richesses naturelles sont partagés avec d'autres pouvoirs publics) et de l'existence de richesses naturelles sur le territoire autochtone.

Les droits d'utilisation, permis et amendes sont compatibles avec les trois modèles, et le gouvernement fondé sur une communauté d'intérêts y trouverait probablement l'une de ses principales sources de recettes. La rentabilité de ces instruments demeure toutefois assujettie aux droits que les citoyens sont disposés à acquitter pour les services visés. Cela est moins vrai des amendes, sauf si elles paraissent indûment élevées ou si l'on y voit un simple impôt déguisé.

[TRADUCTION] Les Premières nations progressistes constatent que les gouvernements autochtones ont besoin du financement public pour créer les collectivités où elles souhaitent vivre. La bande indienne de Westbank, par exemple, veut utiliser le produit de l'impôt foncier pour financer la construction d'un centre communautaire plus grand. Mais il n'existe aucun mécanisme qui permette aux Premières nations d'emprunter à titre de gouvernements. Cette lacune ne fait que contribuer au sous-développement des réserves.

Larry Derrickson, conseiller
Bande indienne de Westbank
Kelowna (Colombie-Britannique)
16 juin 1993

Le recours aux jeux de hasard est compatible avec tous les modèles. Mais tous les gouvernements autochtones n'ont pas également accès à cette source de financement, car elle dépend de l'implantation de casinos ou de grandes salles de bingo dans des centres urbains fortement peuplés ou à proximité de ceux-ci. Vu l'incertitude et la controverse entourant cette question, il vaudrait mieux que les gouvernements autochtones concluent des accords au moyen des processus relatifs aux traités.

Enfin, les recettes provenant des entreprises autochtones et publiques sont une source possible de financement pour le gouvernement fondé sur la nation et le

gouvernement populaire. Les recettes engendrées dépendront de l'ampleur et de la nature de l'activité économique sur le territoire concerné.

Les transferts en provenance d'autres gouvernements

Les transferts en provenance d'autres gouvernements constituent une autre importante source de financement qui devrait entrer en ligne de compte dans les accords financiers avec les gouvernements autochtones. Nous nous intéressons ici aux transferts des gouvernements fédéral et provinciaux. Les gouvernements municipaux peuvent aussi participer à des accords financiers intergouvernementaux, mais leurs relations avec les gouvernements autochtones sont susceptibles d'être de nature plutôt ponctuelle et contractuelle, axées sur la prestation de services particuliers.

Quelques observations de portée générale s'imposent d'emblée. En ce qui concerne les modèles territoriaux, toutes les formes de transferts leur sont compatibles. Ajoutons que les transferts aux gouvernements fondés sur la nation et aux gouvernements populaires devraient principalement avoir un caractère inconditionnel. Une telle exigence va d'ailleurs de pair avec l'indépendance décisionnelle qui découle d'une autonomie gouvernementale reconnue par la Constitution. Les gouvernements de type territorial, une fois bien implantés, pourront exercer une vaste gamme de pouvoirs et de fonctions sur un territoire défini, et les transferts inconditionnels permettent la planification, l'autonomie et la souplesse nécessaires à l'existence d'une autonomie gouvernementale réelle. Cela suppose en même temps une capacité administrative accrue de la part des gouvernements autochtones.

Les transferts inconditionnels sont généralement incompatibles avec le modèle de gouvernement fondé sur une communauté d'intérêts. L'absence de territoires et de ressources, et le caractère restreint des pouvoirs susceptibles de leur être confiés par d'autres gouvernements, autochtones ou non autochtones, viennent restreindre la marge de manœuvre de ces gouvernements.

Les gouvernements fondés sur une communauté d'intérêts ressembleront probablement davantage à des institutions urbaines, chargées d'assurer des services d'enseignement et de nature sociale. Les services dispensés par ces gouvernements et les administrations municipales en milieu urbain auront obligatoirement des retombées en dehors de leur secteur de responsabilité respectif, car tous les habitants — autochtones et non autochtones — demeurent sur un même territoire. Pour prendre en compte ces facteurs

externes, les transferts conditionnels offrirait la garantie qu'il existe une certaine compatibilité avec les services offerts en milieu urbain, tout en permettant aux gouvernements fondés sur une communauté d'intérêts d'avoir une certaine influence sur la prestation de ces services et de s'assurer qu'ils répondent aux besoins spéciaux des autochtones. En conséquence, les transferts financiers destinés aux gouvernements fondés sur une communauté d'intérêts seraient surtout des transferts conditionnels.

Un examen un peu plus approfondi de tous ces transferts permet de constater que, dans le cas des transferts inconditionnels en espèces, des ajustements s'imposent pour tenir compte de la capacité financière et du coût des services publics. Il se peut aussi que les transferts inconditionnels en espèces forment une portion des moyens financiers dont disposerait un gouvernement fondé sur une communauté d'intérêts et lui servent, par exemple, à absorber ses frais généraux d'administration. D'autres transferts inconditionnels, comme les recettes partagées, les subventions tenant lieu d'impôt et les indemnités de vie dans le Nord et d'isolement, sont compatibles avec les modèles du gouvernement fondé sur la nation et du gouvernement populaire. (Le bien-fondé de cet élément de dépenses obligatoires — qui intervient à l'heure actuelle dans les transferts entre le gouvernement fédéral et les territoires, mais non dans ceux qui concernent les provinces — est analysé plus haut.)

Quant aux deux types de transferts conditionnels — en fonction des programmes ou des dépenses — ils sont l'un et l'autre valables pour tous les modèles de gouvernement autochtone. En règle générale, il y a compatibilité lorsque les programmes ou activités qu'ils sont censés financer ont des retombées qui débordent le territoire du gouvernement bénéficiaire, ou quand les transferts visent à financer de grands projets d'immobilisation. Dans le cas d'un gouvernement fondé sur une communauté d'intérêts, notamment lorsqu'il assume une fonction unique qui lui a été déléguée, les transferts conditionnels sont plus susceptibles de constituer la principale source de fonds.

[TRADUCTION] Nous préférons vraiment [...] être financièrement indépendants du gouvernement. Mes enfants et moi-même ne voulons pas dépendre de son bon vouloir, ni de fonds de plus en plus aléatoires. Si le ministre des Finances décrète subitement que les caisses sont vides, les Indiens vont devoir faire appel à l'aide sociale, et il risque d'y avoir des compressions, comme c'est déjà le cas. Ce n'est pas ce que nous voulons. [...] Ce qui nous intéresse, c'est d'être maîtres des moyens de notre vie économique [...]

John «Bud» Morris
Directeur exécutif, Conseil mohawk de Kahnawake
Kahnawake (Québec)
6 mai 1993

Paiements en vertu de traités et de règlements de revendications territoriales

La troisième source de financement est propre aux gouvernements autochtones. Il s'agit du règlement de revendications particulières, ainsi que du règlement de revendications territoriales globales et de droits territoriaux issus d'un traité. Ces moyens de financement sont accessibles presque exclusivement aux gouvernements fondés sur la nation, c'est-à-dire aux nations qui ont passé un traité avec la Couronne, à celles qui ont entamé un processus de règlement des revendications particulières et à celles qui n'ont pas encore signé de traité. Pour ce qui est des revendications particulières, cette source de financement sera valable si le paiement est fait par suite de l'exécution d'obligations prévues par traité ou du règlement de revendications. Cependant, ainsi que nous l'avons déjà expliqué, il ne faudrait pas assimiler ces versements à une source de financement directe pour ces modèles de gouvernement autochtone.

De même, aucun des paiements faits en vertu d'un traité, au titre des services d'éducation par exemple, ne devrait influencer sur le calcul de la capacité financière du gouvernement autochtone. L'argent qui en découle, s'il doit permettre d'accroître l'activité économique locale, ne saurait cependant représenter qu'un outil de financement indirect pour les gouvernements autochtones. Il

faudra tenir compte de ces distinctions au moment de déterminer les revenus propres en vue du calcul des transferts financiers d'autres gouvernements.

Quant au règlement de revendications territoriales globales, l'argent versé ne devrait pas non plus être assimilé à une source directe de financement propre pour les gouvernements autochtones.

Le pouvoir d'emprunter

Enfin, l'emprunt fait en prévision de dépenses d'immobilisation, sur le marché public ou auprès d'établissements financiers, est un instrument de financement compatible avec les modèles du gouvernement fondé sur la nation et du gouvernement populaire. L'aptitude de ces gouvernements à employer ce genre d'instruments dépendra de leur actif, de la stabilité de leurs arrangements politiques et financiers et du maintien de leur capacité d'autofinancement.

Les possibilités d'emprunt des gouvernements autochtones inspirés du modèle de la communauté d'intérêts demeurent assez limitées faute d'assise territoriale bien définie et de structure gouvernementale consolidée. Nous comptons que les autres gouvernements, notamment ceux qui suivent le modèle fondé sur la nation, aideront activement les gouvernements autochtones de ce type à faire les dépenses d'immobilisation nécessaires.

Vers un cadre directeur pancanadien pour les relations financières entre les trois ordres de gouvernement

Les mécanismes financiers instaurés pour soutenir le fonctionnement d'un système de gouvernement résultent rarement d'un plan grandiose arrêté à un moment donné. La multiplicité et la diversité des facteurs à prendre en compte sont telles qu'il est impossible, en théorie et en pratique, de concevoir «une fois pour toutes» un plan financier d'ensemble qui répondrait aux besoins de tous les citoyens et s'adapterait à l'évolution des circonstances. Au contraire, de tels mécanismes financiers sont toujours le résultat de discussions et de négociations, intenses et soutenues, entre fonctionnaires et représentants élus des gouvernements intéressés, qui sont le mieux placés pour comprendre les besoins des citoyens et pour trouver les solutions les plus susceptibles d'aider les gouvernements à y répondre et à assumer leurs responsabilités.

Pour ce qui est de financer les gouvernements autochtones dans le cadre de la nouvelle relation, les négociations menées pour mettre au point des mécanismes particuliers auront lieu en deux étapes. La première étape, expliquée ici, vise à instaurer un cadre directeur pancanadien pour fixer les rapports financiers entre les trois ordres de gouvernement: autochtones, fédéral

et provinciaux. Pendant que ces négociations se poursuivent, il conviendra d'établir des arrangements financiers temporaires afin de permettre aux nations reconnues d'exercer les pouvoirs situés au centre de leur sphère de compétence. Au cours de la seconde étape, prenant ce cadre directeur pancanadien comme point de départ, les négociations se dérouleront avec chaque nation autochtone suivant les processus relatifs aux traités (résumés au chapitre 2) pour trouver des formules adaptées à la situation propre de la nation visée et à la forme de gouvernement qu'elle aura choisie pour exercer son droit à l'autodétermination.

Ayant examiné les formes d'arrangements financiers convenant à chaque gouvernement autochtone — qu'il fonctionne selon le modèle du gouvernement fondé sur la nation, du gouvernement populaire ou du gouvernement fondé sur la communauté d'intérêts — nous abordons maintenant la relation financière plus large que ces gouvernements entretiendront, collectivement, avec les autres gouvernements au Canada.

Dans une fédération, il est rare que les gouvernements qui en sont membres soient entièrement autofinancés. Bien des domaines de responsabilité sont partagés par deux ordres de gouvernement et doivent donc être financés conjointement. En outre, un fossé se creuse souvent entre les besoins financiers et la capacité financière des gouvernements, ce qui exige un système de subventions intergouvernementales. Au Canada, ce type de relations financières s'inscrit actuellement dans un cadre législatif appelé Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé²⁶¹. Nous allons maintenant examiner certains des éléments clés qui devraient guider la conception et le fonctionnement d'un cadre financier des gouvernements autochtones.

Les objectifs d'un accord-cadre sur le financement des gouvernements autochtones

L'accord devra être précédé d'un énoncé des objectifs fondamentaux à atteindre pour assurer l'autonomie et le financement des gouvernements autochtones. Il conviendra d'en tenir compte dans les arrangements financiers arrêtés. À cet égard, nous estimons que les objectifs d'indépendance, d'équité, d'efficacité, de responsabilisation et d'harmonisation devraient inspirer ces négociations. Cet énoncé devrait, de surcroît, préciser les engagements pris par les gouvernements autochtones, fédéral et provinciaux.

Régime de transferts

Dans le cadre directeur, il importe de définir avant tout le régime fixant comment les transferts financiers s'effectueront entre les trois ordres de gouvernement. Ce régime pourrait comporter les volets suivants: objet, nature des transferts, forme et base de calcul.

Le régime de transferts devrait préciser l'objet de chaque transfert:

- aide financière aux gouvernements autochtones pour faciliter leur fonctionnement général, la mise en place de leurs infrastructures, etc.
- aide financière pour faciliter la réalisation de politiques ou de programmes particuliers, aménager la transition ou répondre à des besoins permanents
- accès aux ressources financières, en application des principes d'équité énoncés à l'article 36 de la Loi constitutionnelle de 1982
- accès aux ressources financières, en application des principes de développement régional énoncés à l'article 36 («favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances»)
- application de l'immunité fiscale aux gouvernements autochtones pour qu'ils ne puissent être imposés par les gouvernements fédéral et provinciaux
- admissibilité des gouvernements autochtones aux subventions tenant lieu d'impôt accordées par les gouvernements fédéral et provinciaux (pour l'entretien des routes, des biens fédéraux et provinciaux, par exemple).

Le régime de transferts devrait déterminer la nature des transferts (conditionnels ou inconditionnels) qui sont destinés aux gouvernements autochtones. Il conviendrait d'établir des critères définissant quand les transferts conditionnels seront appropriés, à quelles conditions leur attribution sera soumise et comment on fera respecter ces conditions. La nature de ces transferts devrait être telle que, à mesure que l'autonomie politique et administrative d'un gouvernement autochtone augmentera, la part des transferts conditionnels devra aller en diminuant.

Le régime devrait aussi déterminer sous quelle forme les transferts financiers seront exécutés: paiements en espèces, partage de revenus, subventions

tenant lieu d'impôt et indemnités de vie dans le Nord ou d'isolement.

Enfin, le régime de transferts devrait comporter une formule pour calculer le montant des transferts destinés à tel ou tel gouvernement autochtone. Outre les facteurs entrant dans les formules habituelles régissant les transferts financiers fédéraux-provinciaux, on devra prendre en compte les éléments suivants:

- coûts de transition et d'établissement des gouvernements autochtones institués sous le régime de la relation renouvelée;
- gamme des ressources propres des gouvernements autochtones visés;
- frais engagés par les gouvernements autochtones pour fournir des programmes et des services (fonction des besoins);
- subventions de rattrapage (péréquation);
- montants compensatoires en cas de diminution des paiements de péréquation.

Les mécanismes et les accords de coordination

Tout en instituant un régime de transferts, le cadre directeur devra prévoir l'harmonisation et la coordination avec d'autres arrangements financiers communs au moyen de divers mécanismes et accords. Une question clé sera la négociation des accords sur le partage des recettes fiscales pour coordonner les activités fiscales des gouvernements autochtones, fédéral et provinciaux visant la même assiette d'imposition et pour permettre la perception de certains impôts dus aux gouvernements autochtones (par exemple, l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises) par les autres ordres de gouvernement lorsque cette formule se révèle plus efficace du fait de ses économies d'échelle.

La mise en œuvre du cadre directeur

Une fois que les représentants des gouvernements fédéral et provinciaux et des organismes autochtones nationaux se seront entendus sur un cadre directeur, celui-ci devra être reconnu dans un accord politique ratifié par toutes les parties.

[TRADUCTION] Certes, les Premières nations ont été invitées à participer, mais nous n'avons même pas les moyens de mettre en pratique nos coutumes traditionnelles [...]

Norma Shorty
Première nation Kwanlin Dun
Whitehorse (Yukon)
18 novembre 1992

Recommandation

La Commission recommande :

2.3.26

Que les gouvernements fédéral et provinciaux négocient avec les organismes autochtones nationaux:

- a) un cadre directeur pancanadien qui régira la relation financière entre les trois ordres de gouvernement;
- b) des arrangements financiers transitoires à l'intention des nations autochtones qui sont officiellement reconnues et qui commencent à se gouverner dans les domaines centraux de leur sphère de compétence sur les territoires autochtones existants.

4. La transition

Jusqu'à présent, notre analyse de la fonction gouvernementale a été centrée sur ce qui doit être fait pour créer une relation renouvelée et constructive entre les peuples autochtones, leurs gouvernements et les autres ordres de gouvernement au Canada. Il importe d'examiner comment cette transition vers un fédéralisme renouvelé peut s'effectuer. Nous terminons le chapitre en nous demandant comment assurer la transition et mettre en valeur le potentiel existant.

Nous examinons ces questions dans l'optique des peuples autochtones au moment où ils réalisent leur identité nationale et dans celle des gouvernements canadiens. Nous formulerons d'abord des recommandations touchant le processus par lequel s'amorcera le renouvellement de la relation entre les

peuples autochtones et le Canada, et les mesures à prendre pour une transition réussie vers l'autonomie gouvernementale. Ensuite, nous examinerons des stratégies aptes à permettre aux peuples autochtones de rebâtir leurs communautés et leurs nations et de se donner la capacité de bien se gouverner. En troisième lieu, nous recommanderons de transformer la structure du gouvernement canadien afin qu'une relation gouvernementale puisse s'instaurer et se maintenir. Enfin, nous nous pencherons sur la représentation des peuples autochtones au sein des institutions de la fédération canadienne.

4.1 Les mesures de transition vers l'autonomie gouvernementale

Par où faudrait-il commencer pour aider les peuples autochtones devant l'énorme tâche qui les attend? À notre avis, le travail à accomplir pour qu'ils puissent exercer la fonction gouvernementale consistera à bâtir ou à rebâtir les nations autochtones en leur fournissant le soutien financier et administratif pour accroître leur autonomie économique et administrative, à créer une sphère de compétence à l'intérieur de laquelle elles pourront devenir l'un de trois ordres de gouvernement canadiens au lieu d'agir par délégation des deux ordres existants, et à leur garantir une assise territoriale et des ressources leur permettant d'accéder à l'autonomie économique et locale.

Chacune de ces mesures, qui devra être prise à l'initiative des peuples autochtones eux-mêmes, nécessitera évidemment le concours des deux autres ordres de gouvernement. Ce sont ces derniers qui ont bénéficié pendant plus d'un siècle et demi de l'absence de gouvernement autochtone et qui aujourd'hui s'estiment dépositaires de toute la fonction législative et contrôlent la grande majorité des terres et des ressources du Canada. Il y a peut-être également une exigence juridique, sous forme d'obligation de fiduciaire de la Couronne, qui impose aux gouvernements fédéral et provinciaux le devoir de redresser les préjudices subis par les nations autochtones.

En bref, il s'agit de savoir comment le Canada pourrait aider les peuples autochtones de manière à ne pas empêcher ou entraver indûment l'exercice de leurs droits. Dans la présente section, nous formulons quelques idées à cet égard. Nous envisageons un processus composé de quatre volets distincts, quoique liés entre eux, pour ouvrir la voie à une autonomie gouvernementale des autochtones:

1. la promulgation par le Parlement du Canada d'une proclamation royale et

l'adoption d'une législation complémentaire pour mettre en œuvre les aspects de la relation renouvelée qui sont du ressort fédéral;

2. la reconstruction des nations autochtones, l'élaboration de leur constitution et de leur code de citoyenneté en vue de leur reconnaissance aux termes d'une nouvelle loi que nous proposons sur la reconnaissance et le gouvernement des nations autochtones;

3. la négociation d'un accord-cadre pancanadien jetant les bases de la création d'un ordre de gouvernement autochtone dans la fédération canadienne;

4. la négociation ou le renouvellement de traités entre les nations autochtones reconnues et les autres gouvernements canadiens.

Une proclamation royale et la législation complémentaire

Dans un premier temps, la Couronne ferait une déclaration sous la forme d'une proclamation royale énonçant sans équivoque les principes fondamentaux qui guideront les relations de la Couronne avec les peuples et nations autochtones du Canada. La nouvelle proclamation royale compléterait et actualiserait les principes énoncés à l'origine dans le texte historique qu'est la Proclamation royale de 1763. Elle ferait état des erreurs et des injustices du passé, reconnaîtrait aux nations autochtones le droit à l'autodétermination, sous la forme du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale au sein de la fédération canadienne, affirmerait l'engagement à l'égard des traités anciens et récents et exposerait un programme législatif contemporain destiné à rétablir une relation de respect mutuel entre les peuples autochtones et la Couronne. La proclamation résulterait de consultations poussées avec les peuples autochtones et les gouvernements provinciaux et territoriaux. Nous avons décrit en détail la proclamation dans le chapitre 2 et nous en avons recommandé l'adoption par le Parlement du Canada. Nous y reviendrons dans le volume 5, où nous proposons une stratégie pour la mise en application des recommandations formulées dans le rapport.

Nous proposons aussi d'adopter une législation fédérale complémentaire par laquelle le gouvernement s'engagerait à aider les nations autochtones nouvelles ou reconstituées à retrouver leur cohésion. Cette législation comprendrait:

- une loi sur l'exécution des traités avec les autochtones, qui engagerait la Couronne fédérale dans les processus de renouvellement et d'établissement de

traités, qui lui permettrait de participer aux commissions des traités ayant pour rôle de faciliter et de superviser la négociation de traités et qui établirait des lignes directrices régissant les négociations ultérieures sur la redistribution des terres et des ressources au profit des nations autochtones; nous examinons ces questions dans les chapitres 2 et 4 du présent volume;

- une loi sur le Tribunal des traités et des terres autochtones portant création d'un tribunal chargé de trancher les revendications particulières et de faciliter le processus relatif aux traités; nous examinons ces mesures en détail au chapitre 4, dans la deuxième partie du présent volume;
- une loi sur le ministère des Relations avec les autochtones et une loi sur le ministère des Services aux Indiens et aux Inuit, lesquelles créeraient deux nouveaux ministères fédéraux qui s'acquitteraient des obligations de la Couronne fédérale envers les nations autochtones reconnues et qui remplaceraient le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien;
- une loi sur le Parlement autochtone, pour créer une nouvelle institution autochtone fédérale;
- des modifications à la Loi canadienne sur les droits de la personne, en vue d'établir les mécanismes d'enquête sur les préjudices subis par les peuples et les communautés autochtones du fait de leur réinstallation; cette recommandation est formulée au chapitre 11 du volume 1;
- une loi sur la reconnaissance et le gouvernement des nations autochtones, qui permettrait aux peuples et aux communautés autochtones de se regrouper et d'être reconnus par le gouvernement fédéral en tant que nations et qui modifierait la Loi sur les Indiens de telle sorte que ces nations ne tomberont plus sous le coup de ses dispositions à mesure qu'elles acquièrent leur autonomie gouvernementale et qu'elles accèdent aux ressources financières nécessaires pour commencer la mise en place de leur infrastructure gouvernementale avant d'exercer les pleins pouvoirs auxquels aboutiront les processus relatifs aux traités.

La plupart des éléments de cette proposition sont examinés ailleurs dans le présent volume. Nous nous bornons ici à la loi sur la reconnaissance et le gouvernement des nations autochtones, mesure législative par laquelle le gouvernement fédéral reconnaîtrait officiellement l'existence de nations autochtones et établirait les critères et la procédure de cette reconnaissance. Cette proposition repose sur certains principes fondamentaux qui procèdent de

la conception que nous nous faisons des nations autochtones:

- la définition de nation autochtone devra être large et souple; elle devra mettre l'accent sur le sentiment collectif d'une identité autochtone, partagée par un nombre important d'autochtones

et enracinée dans un patrimoine commun;

- les peuples autochtones pourront assumer leur identité nationale moderne de différentes façons, en établissant, par exemple, des affiliations politiques modernes;

- l'identité nationale est liée au principe de la territorialité, mais ce principe n'implique pas, pour qu'une nation autochtone et son gouvernement puissent exercer leur droit fondamental à l'autonomie gouvernementale, l'exclusivité de la compétence et des droits territoriaux;

- sauf quelques rares exceptions, les nations autochtones ne doivent pas être confondues avec les bandes ou petites collectivités visées par la Loi sur les Indiens;

- on ne peut s'attendre à ce qu'une formule unique d'autonomie gouvernementale puisse satisfaire aux intérêts et aux besoins de toutes les nations autochtones ou régir leur relation avec les deux autres ordres de gouvernement.

La loi sur la reconnaissance et le gouvernement des nations autochtones que nous proposons établirait comment le gouvernement du Canada reconnaîtrait formellement les nations autochtones et elle expliciterait ce qui est implicite à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, savoir que ces nations possèdent un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. La loi préciserait que les nations autochtones, une fois reconnues, pourraient légiférer sur leurs territoires existants, lorsqu'elles le jugeraient nécessaire pendant la période de transition, dans des domaines au centre de leur compétence, qui sont essentiels à la vie et au bien-être de leur population et au maintien de leur culture et de leur identité. Pour sa part, le gouvernement fédéral renoncerait aux pouvoirs législatifs qui lui sont conférés dans ces domaines centraux par le paragraphe 91(24). En outre, la loi préciserait les domaines de compétence fédérale que le Parlement du Canada est disposé à reconnaître comme centraux. Le gouvernement fédéral s'engagerait à fournir aux nations autochtones reconnues des moyens financiers en rapport avec les

compétences qu'elles se proposeront d'exercer dans des domaines centraux et à les aider à se préparer pour les négociations de renouvellement des traités.

Afin d'accroître la coopération et le sentiment de certitude, le gouvernement du Canada conclurait avec les provinces et les représentants des autochtones, dans le contexte de l'accord-cadre pancanadien, une entente provisoire sur les pouvoirs centraux dont les gouvernements seraient prêts à laisser l'exercice aux nations autochtones une fois leur reconnaissance acquise. Le risque de conflits juridiques serait ainsi atténué. Faute de pouvoir s'entendre avec toutes les provinces, le gouvernement du Canada irait de l'avant avec celles qui seraient disposées à agir en ce sens.

L'étendue de ces pouvoirs législatifs relevant tant du centre que des confins du champ de compétence et leur application au territoire autochtone élargi seraient définies par la suite avec les gouvernements fédéral et provinciaux dans le contexte de l'accord-cadre pancanadien et dans les négociations ultérieures de traités.

Même si nous proposons une loi de reconnaissance des nations autochtones, celles-ci n'ont pas besoin qu'une loi fédérale (ou provinciale) leur confère le pouvoir constitutionnel d'exercer la fonction gouvernementale. Ce pouvoir, rappelons-le, ne procède pas de la Constitution canadienne, bien qu'il y soit reconnu et confirmé. Par conséquent, ce que nous proposons, c'est simplement une loi qui énoncerait cela en toutes lettres et qui orienterait les autochtones et les gouvernements canadiens quant aux moyens à prendre pour faciliter la réémergence de nations autochtones se gouvernant elles-mêmes. Pour que le contexte dans lequel s'inscrirait cette mesure législative soit clair, il conviendrait d'inclure une disposition précisant que les pouvoirs législatifs assumés par les nations autochtones reconnues ne doivent pas être tenus pour conditionnels, délégués ou limités, à moins que la limitation ait été convenue lors de négociations avec les deux autres ordres de gouvernement.

La loi sur la reconnaissance et le gouvernement des nations autochtones devrait contenir d'autres précisions importantes, notamment que les lois fédérales, provinciales et territoriales continueront de s'appliquer aux autochtones tant qu'elles n'auront pas été remplacées par des lois adoptées par une nation autochtone reconnue exerçant ses pouvoirs de légiférer dans la sphère de compétence qui lui est propre. Il serait peut-être utile également d'ajouter une clause non dérogoire, afin de garantir aux autochtones que la reconnaissance n'influera pas sur les droits existants ancestraux ou issus de traités, sauf dans les limites convenues à l'occasion de négociations

ultérieures.

Cette loi aurait principalement pour objet d'établir les critères et le processus qui régiraient la reconnaissance formelle des nations autochtones.

Reconstitution et reconnaissance des nations autochtones

Pour ce qui est du deuxième volet de la transition, nous prévoyons que le processus de reconnaissance aux termes de la loi sur la reconnaissance et le gouvernement des nations autochtones se déroulera en trois étapes: 1) le travail préparatoire; 2) l'élaboration de la Constitution de la nation autochtone et son approbation par ses citoyens; et 3) la reconnaissance proprement dite, en vertu de la loi proposée.

Première étape: le travail préparatoire

Les consultations préliminaires dans chaque communauté pourraient être entreprises par les communautés locales elles-mêmes ou par des organismes représentant plusieurs communautés ou la population régionale, voire nationale, d'un peuple autochtone: conseils tribaux, associations provinciales de bandes régies par la Loi sur les Indiens et de groupes autonomes ayant des pouvoirs délégués (comme les Cris et les Naskapis de la baie James), nations signataires d'un traité, gouvernements régionaux inuit, associations provinciales de Métis. Quel qu'en soit l'initiateur, le regroupement d'éléments dispersés en vue de reconstituer une nation devra commencer de l'intérieur. Le processus de reconnaissance que nous imaginons est essentiellement dirigé par les intéressés eux-mêmes.

L'étape préliminaire consisterait, pour les collectivités locales, à autoriser, par référendum ou par d'autres moyens, leurs représentants à mettre en branle l'organisation des institutions de la nation en vue de sa reconnaissance en tant que nation. À cette première étape, le droit de vote sera forcément réservé aux membres actuels de la communauté. Ainsi, dans le cas d'une bande régie par la Loi sur les Indiens, qui restreint le droit de vote aux habitants de la réserve, la bande devrait

s'appuyer sur ses coutumes pour étendre ce droit, aux fins de cette première consultation, à tous les membres de la bande, où qu'ils résident. Dans le cas des Indiens non inscrits, comme les Micmacs de Terre-Neuve, ou les Inuit et les Métis, le droit de vote devrait être accordé à toute personne considérée comme membre de la communauté, sans égard à son lieu de résidence.

Si le référendum est préféré à d'autres moyens d'établissement de consensus, nous recommandons, pour que le résultat soit valable, que le taux de participation au vote atteigne un tiers des personnes ayant droit de vote et que s'applique la règle de la majorité simple (50% des suffrages exprimés plus un).

Une fois reçu le mandat de demander la reconnaissance, les communautés intéressées ou leurs organismes seraient en mesure de solliciter des fonds ou d'autres formes d'aide gouvernementale. Le financement devrait être calculé selon une formule simple et permettre aux éléments de la nation autochtone, que ce soient les représentants des communautés ou des autres organismes, de se réunir pour examiner les nombreuses questions à régler, de recenser tous les éventuels citoyens de la nation et de leur expliquer comment demander la citoyenneté, de fournir au besoin l'aide technique ou autre nécessaire pour entamer la rédaction d'une constitution et d'un code de citoyenneté, d'élaborer les structures éventuelles de la nation et de son gouvernement et de faciliter la guérison interne nécessaire à l'aboutissement de ce travail préliminaire. À cette étape, il importera d'enclencher le processus de guérison dans les communautés autochtones dont la cohésion politique aura été entamée.

Pendant cette étape, l'une des tâches les plus importantes consistera à recenser les futurs citoyens de la nation. Cela pose un problème particulier dans le cas des nations directement régies par la Loi sur les Indiens. Comme on peut le lire dans le chapitre 9 du volume 1 et le chapitre 2 du volume 4, l'appartenance à une bande a été et demeure un sujet de controverse dans beaucoup de réserves. Le contenu du projet de loi C-31 de 1985 et ses modalités d'application ont donné lieu à de réelles difficultés.

Malheureusement, il ressort des interventions faites auprès de la Commission que, malgré les correctifs apportés en 1985, les dispositions de la Loi sur les Indiens relatives au statut d'Indien et à l'appartenance, ainsi que leur application, n'ont pas éliminé les problèmes de discrimination sexuelle et d'injustice fondamentale.

Sous le régime de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, l'autonomie gouvernementale est assujettie au principe de l'égalité entre les sexes, énoncé au paragraphe (4). Lorsque les nations autochtones auront été constituées formellement et qu'elles regrouperont tous leurs membres, il conviendra de supprimer de la Loi sur les Indiens les distinctions artificielles et injustes entre les Indiens inscrits et les autres. Les accords de financement conclus avec les nations autochtones ne seront plus fondés alors sur ces distinctions, ni sur les formules qu'appliquent actuellement les responsables fédéraux et qui

dissuadent les communautés indiennes d'élargir les critères d'appartenance pour inclure leurs membres exclus.

Ainsi, au cours de cette première étape du processus de reconnaissance, il s'agira de remédier aux erreurs et aux injustices commises dans le passé par la politique fédérale sur les Indiens en comptant parmi les candidats à la citoyenneté non seulement les personnes déjà membres des communautés en question, mais aussi celles désireuses d'être reconnues comme telles et qui peuvent prouver leur ascendance à une communauté ou à une nation particulière ou un lien actuel ou ancien d'ordre social, politique ou familial. À partir de ce bassin élargi de citoyens éventuels, un code de citoyenneté pourra établir des distinctions rationnelles et défendables, fondées sur les principes énoncés au paragraphe 35(4) de la Loi constitutionnelle de 1982, dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et dans divers instruments internationaux sur les droits de la personne.

Dans certains cas, ces mesures soulèveront inévitablement une controverse. Les citoyens éventuels devront être informés dès que possible du processus en cours. Toute personne qui demandera la citoyenneté devra justifier sa demande. Les exigences de preuve de son ascendance ou de ses liens avec la nation en reconstitution devront être raisonnables et tenir compte du fait qu'il est souvent impossible de produire des registres ou d'autres preuves documentaires.

Deuxième étape: l'élaboration et l'approbation de la Constitution de la nation

La Constitution à laquelle nous pensons pour une nation autochtone reconnue comportera plusieurs éléments: un code de citoyenneté, un exposé des structures et du fonctionnement du gouvernement, la garantie des droits et libertés et un mécanisme de modification constitutionnelle.

Le projet de constitution devra renfermer un code de citoyenneté qui soit équitable et en harmonie avec les normes canadiennes et internationales (ce qui aura été déterminé plus tôt, pendant le processus de reconstitution de la nation). Bien que le droit canadien et international dans ce domaine soit encore en formation, il existe une jurisprudence modeste, ainsi que plusieurs énoncés de principes qui, pris ensemble, pourront inspirer la rédaction du code de citoyenneté. Il importera de respecter l'esprit et les buts de ce corpus de droit national et international, plutôt que de s'en tenir à des interprétations étroites qui répondraient aux points de vue d'une petite minorité, des gens, par

exemple, qui bénéficient déjà des avantages accordés aux membres reconnus de bande sous le régime de la Loi sur les Indiens. Si le code de citoyenneté devait être trop exclusif, cela pourrait justifier la création, sous l'égide du Tribunal des traités et des terres autochtones (voir le chapitre 4 dans la deuxième partie du présent volume), d'un comité qui déconseillerait la reconnaissance et proposerait des moyens pour rendre le code plus inclusif.

Il faudra donner aux autochtones ayant un lien démontrable avec une communauté ou une nation particulière, sans égard à leur lieu de résidence ou à leur situation, la possibilité d'acquérir la citoyenneté s'ils le désirent, suivant des normes qui soient équitables dans leur contenu comme dans leur application. Les membres des communautés ou organismes à l'origine de l'initiative chargeront un ou plusieurs organismes impartiaux d'appliquer le code. Comme cette responsabilité sera très lourde, nous recommandons fortement de choisir des personnes dont l'ouverture d'esprit et l'intégrité sont hautement reconnues. Il sera également essentiel de prévoir un mécanisme d'appel permettant de soumettre ces décisions à une révision impartiale. De fait, la loi sur la reconnaissance devrait faire de l'existence de ce mécanisme d'appel l'une des conditions de la reconnaissance. Ce mécanisme devrait être créé à l'échelle de la nation et non de la communauté. Ainsi, les décisions prises en révision seraient uniformes d'une communauté à l'autre.

À cette deuxième étape, la rédaction d'un code de citoyenneté et la création des organismes chargés de son application compteront parmi les premières tâches en vue de la reconnaissance comme nation. Les personnes réputées avoir la citoyenneté au terme de ces processus participeront à la rédaction et à la ratification des lois fondamentales ou de la Constitution de leur nation. La structure du gouvernement et son mode de fonctionnement pourraient aussi être définis clairement dans le projet de constitution. La considération primordiale à cet égard est la mise en place d'un système interne de poids et contrepoids pour assurer le bon fonctionnement du gouvernement proposé. Beaucoup de systèmes de gouvernement traditionnels comportent ce genre de mécanisme interne, et nous nous abstenons donc de formuler des recommandations précises sur ce sujet. De toute évidence, l'un des défis auxquels sont confrontées les nations autochtones modernes consiste à adapter les mécanismes traditionnels à la situation d'aujourd'hui.

Quoi qu'il en soit, la Constitution devrait établir les grandes lignes des structures de gouvernement ainsi que de ses procédures et règles de fonctionnement. Elle devrait aussi prévoir un système d'examen impartial et indépendant des décisions exécutives ou administratives prises par le

gouvernement et les fonctionnaires. Un examen s'imposerait dans les cas où il serait allégué qu'une mesure est illégale eu égard à la Constitution ou aux lois applicables, ou qu'elle est déraisonnable ou injuste quant à la forme ou au fond. Les citoyens devront pouvoir contester l'action du gouvernement sans devoir recourir à la désobéissance civile ou à d'autres formes de protestation perturbatrices de l'ordre social. À cet égard, le projet de constitution pourrait également prévoir les mécanismes et les motifs de destitution des titulaires de charge publique, élus ou nommés²⁶².

Même si la *Charte canadienne des droits et libertés* s'appliquera pour protéger les droits individuels des citoyens, dans le cas où les nations autochtones se donnent leur propre charte ou reconnaissent des conventions ou des pratiques traditionnelles qui puissent faciliter l'interprétation aux fins d'application de la Charte canadienne, celles-ci devraient également être énoncées dans la Constitution. Enfin, la Constitution devrait comporter un article fixant sa formule de modification, ainsi qu'une description du territoire sur lequel la nation autochtone exercera la fonction gouvernementale.

À toutes les étapes de la préparation du projet de constitution, il sera essentiel que le processus soit ouvert afin que tous puissent exprimer leur point de vue. Les personnes qui auront alors acquis la citoyenneté devraient avoir la possibilité de prendre part aux discussions entourant la rédaction du projet de constitution. Plusieurs approches permettraient la vaste participation que nous envisageons: envoi d'un questionnaire à toutes les personnes concernées; diffusion du projet de constitution auprès de tous les citoyens; débats sur le projet de constitution dans les médias communautaires et de la nation; recours à diverses procédures de ratification selon la situation des différents groupes. Par exemple, des dispositions pourraient être prises pour permettre le vote par correspondance et pour installer des bureaux de scrutin dans les centres urbains.

Pour être adopté, le texte de la Constitution devrait être soumis à une ratification à double majorité. Il serait proposé par référendum à toutes les personnes ayant qualité de citoyen. Compte tenu des anciennes politiques qui ont entraîné le déracinement ou l'émigration des membres de leur communauté d'origine, il est probable que la population visée par le code de citoyenneté sera supérieure au nombre total de membres des différentes communautés qui se seront regroupées pour obtenir la reconnaissance.

Vu l'importance des questions en jeu, nous recommandons, pour que le résultat du référendum soit valable, que le taux de participation au vote atteigne 40%

des personnes ayant droit de vote et que s'applique la règle de la majorité simple (50% des suffrages exprimés plus un), qui constituerait la première des exigences de la double majorité.

Comme deuxième exigence, nous proposons que le projet de constitution doive être approuvé par une majorité dans chacune des communautés qui se seront regroupées en vue de la reconnaissance. Le but de cette exigence est de préserver la primauté des communautés existantes dans les importantes décisions qui devront être prises dans le processus de la reconnaissance.

À notre avis, il faudrait que la majorité des personnes qui voteront dans une communauté approuve la Constitution pour que cette communauté puisse participer au nouveau gouvernement de la nation et qu'une forte majorité de communautés, disons 75%, ratifie le texte pour que soit observée la règle de la double majorité. Les communautés ayant décidé de ne pas se joindre à une nation autochtone demeureront sous le régime de la Loi sur les Indiens, mais elles pourront à tout moment par la suite adhérer à la nation.

En résumé, le projet de constitution serait considéré comme adopté si 40% des personnes ayant droit de vote participent au référendum et approuvent la Constitution à 50% plus un dans l'ensemble de la nation (première majorité) et si une majorité simple des votants l'approuve dans 75% des communautés (deuxième majorité).

Il serait peut-être prudent, vu l'extrême importance de l'étape de ratification, que l'ensemble du vote à double majorité soit suivi par des observateurs de l'extérieur. Il pourrait s'agir de gens d'autres nations autochtones ou de représentants d'Élections Canada. L'important sera de s'assurer que le processus se déroule régulièrement.

Troisième étape: la reconnaissance

Une fois approuvée la Constitution et entérinée la décision de demander la reconnaissance comme nation aux termes de la loi sur la reconnaissance et le gouvernement des nations autochtones, la troisième étape consisterait à présenter la demande de reconnaissance proprement dite. À notre sens, cette demande devrait être présentée à un organisme impartial, un comité de reconnaissance nommé par le Tribunal des traités et des terres autochtones et en relevant. Le comité serait composé d'au moins trois personnes, en majorité des autochtones. Il disposerait de larges pouvoirs d'enquête afin d'assurer le respect des critères établis dans la loi sur la reconnaissance et le

gouvernement des autochtones, ainsi que de l'équité fondamentale des processus ayant abouti à la demande de reconnaissance.

Les représentants autorisés de la nation autochtone présenteraient au comité de reconnaissance le texte de la Constitution proposée, de même que des preuves de la tenue du référendum et de l'approbation donnée par les citoyens. Après avoir examiné la demande à la lumière des critères établis, le comité adresserait sa recommandation au gouverneur en conseil. Dans les cas où le comité recommanderait de rejeter la demande, il aurait à motiver sa recommandation et à indiquer comment surmonter ses objections. Le gouvernement ne serait pas tenu d'accepter la recommandation du comité, mais, le cas échéant, il ne saurait la rejeter sans motifs de première importance, qu'il aurait à exprimer publiquement. La reconnaissance prendrait la forme d'un décret du conseil, publié dans la Gazette du Canada.

La loi sur la reconnaissance et le gouvernement des nations autochtones devrait modifier la Loi sur les Indiens de telle sorte que les dispositions de celle-ci ne s'appliquent à une nation autochtone reconnue, exerçant des pouvoirs en vertu de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, que dans la limite que cette nation souhaite.

Nous ne formulons aucune recommandation particulière concernant la modification ou l'abrogation de la Loi sur les Indiens. L'avenir de cette loi, et notamment la question des terres, des ressources et de l'obligation de fiduciaire applicable actuellement aux terres de réserve, sont des sujets qui devraient être réglés par négociation. Dans la pratique, le retrait du régime de la Loi sur les Indiens devrait se faire progressivement de manière à laisser une période d'adaptation aux bandes qui feront partie d'une nation autochtone reconnue aux termes de la loi sur la reconnaissance et le gouvernement des nations autochtones. Une fois la nation reconnue, son gouvernement devrait recevoir des fonds complémentaires en vue d'exercer ses pouvoirs élargis auprès d'une population plus nombreuse. À long terme, l'exercice de ces pouvoirs par les nations autochtones et leurs gouvernements sera régi par les traités généraux qui constituent, à nos yeux, l'aboutissement des négociations entre les gouvernements fédéral et provinciaux et les nations autochtones reconnues. Ces accords seront ratifiés par le Parlement et les assemblées législatives des provinces concernées, si bien qu'ils lieront le Canada et les provinces, et ils recevront la protection constitutionnelle accordée aux traités.

Recommandation

La Commission recommande :

2.3.27

Que le Parlement du Canada adopte une loi sur la reconnaissance et le gouvernement des nations autochtones:

a) afin d'établir le processus par lequel le gouvernement du Canada reconnaîtra formellement l'accession d'un ou de plusieurs groupes autochtones au rang de nation et sa compétence à exercer, en tant que gouvernement autochtone, les pouvoirs procédant de son autonomie gouvernementale inhérente;

b) afin de définir les critères qui régiront la reconnaissance des nations autochtones, notamment:

i) la preuve que les communautés concernées ont une langue, une histoire et une culture communes, qu'elles désirent s'associer et qu'elles sont suffisamment importantes pour exercer un mandat large d'autonomie gouvernementale;

ii) a preuve qu'un processus équitable et transparent a été appliqué pour obtenir des citoyens et des communautés membres leur accord à la demande de reconnaissance de la nation;

iii) la rédaction d'un code de citoyenneté qui soit conforme aux normes internationales en matière de droits de la personne et à la *Charte canadienne des droits et libertés*;

iv) la preuve qu'un mécanisme d'appel impartial a été mis sur pied par la nation pour trancher les différends sur l'admissibilité à la citoyenneté;

v) la preuve qu'une loi fondamentale ou une constitution a été rédigée à la suite d'une large consultation menée auprès des citoyens;

vi) la preuve que tous les citoyens de la nation ont eu la possibilité de se prononcer sur la ratification de la Constitution proposée grâce à un processus équitable de consultation;

c) afin d'y autoriser la création, sous l'égide du Tribunal des traités et des terres autochtones qui est proposé, de comités de reconnaissance chargés d'informer

le gouvernement du Canada si tel groupe satisfait aux critères de reconnaissance;

d) afin de permettre au gouvernement fédéral de renoncer à la compétence législative que lui confère le paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1982 pour ce qui est des pouvoirs centraux dont les nations autochtones estiment avoir besoin, et de préciser quels domaines de compétence fédérale additionnels le Parlement du Canada est disposé à reconnaître comme des pouvoirs centraux devant être exercés par les gouvernements autochtones;

e) afin de fournir des ressources financières complémentaires aux nations autochtones pour qu'elles puissent exercer des pouvoirs gouvernementaux élargis sur une population plus nombreuse entre le moment de leur reconnaissance et la conclusion ou la confirmation de traités généraux.

Un accord-cadre pancanadien

Le troisième élément nécessaire pour que les nations autochtones puissent constituer l'un des trois ordres de gouvernement au pays est un accord-cadre pancanadien qui orientera l'élaboration des traités et accords sur l'autonomie gouvernementale à conclure par la suite entre les nations autochtones et les gouvernements fédéral et provinciaux.

La préparation de cet accord-cadre devra comprendre des consultations larges et soutenues entre les gouvernements fédéral et provinciaux et les représentants des peuples autochtones. Il faudrait que ce processus commence dans les six mois qui suivront la publication du présent rapport et qu'il constitue une question de premier plan à une conférence spéciale des premiers ministres au début de 1997 pour examiner la mise en œuvre du présent rapport. Pour maintenir le mouvement favorable déjà amorcé et affirmer la bonne foi des gouvernements fédéral et provinciaux envers les peuples autochtones, il faudrait que le texte définitif de l'accord-cadre pancanadien soit fixé au plus tard en l'an 2000.

Il sera essentiel que les organismes autochtones nationaux disposent de fonds suffisants pour consulter et représenter comme il se doit leurs populations et communautés membres au cours de l'élaboration de l'accord-cadre. Ces fonds devront être calculés sur une base raisonnable et convenue de part et d'autre. À cet égard, la bonne volonté que manifesteront à cette étape les deux ordres de gouvernement existants sera un baromètre de l'engagement des Canadiens.

Les discussions sur l'accord-cadre devront avoir trois grands objectifs: parvenir à une entente sur les domaines de compétence des gouvernements autochtones, déterminer les politiques visant les dispositifs financiers nécessaires à l'exercice de cette compétence et établir les principes qui régiront les négociations sur les terres et les ressources et sur les ententes de redressement provisoire touchant les terres visées par des revendications et devant prendre effet avant la négociation des traités.

Pour ce qui est du premier objectif, quels domaines de compétence autochtone pourrait-on inscrire dans l'accord-cadre pancanadien? Nous proposons ci-après une liste des domaines qui échoiraient aux nations autochtones reconnues, en vertu de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Cette liste reprend les pouvoirs situés au centre et aux confins du champ de compétence, décrit plus haut dans le chapitre. Elle se fonde sur le champ d'application du paragraphe 91(24) et sur les principes implicites reflétés à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 et précisés par le critère établi dans l'arrêt Sparrow. De toute évidence, ce ne sont pas tous les gouvernements autochtones qui souhaiteront exercer la totalité de ces pouvoirs. Certains préféreront les assumer plus tard. Cette liste pourra néanmoins servir de point de départ aux négociations qui devront être engagées pour que soit définie dans l'accord-cadre l'étendue des pouvoirs de légiférer des nations autochtones:

- la Constitution et les structures gouvernementales
- la citoyenneté
- les élections et les référendums
- l'accès au territoire et la résidence dans celui-ci
- les terres, les eaux, la banquise et les ressources naturelles
- la préservation, la protection et la gestion de l'environnement, y compris la faune terrestre et aquatique
- la vie économique, y compris le commerce, le travail, l'agriculture, le pacage, la chasse, le piégeage, la pêche, l'exploitation forestière et minière, la gestion des ressources naturelles en général
- l'exploitation des entreprises, les métiers et professions

- le transfert et la gestion des deniers publics et d'autres biens
- la fiscalité
- les questions familiales, y compris le mariage, le divorce, l'adoption et la garde des enfants
- les droits de propriété, y compris les successions
- l'éducation
- les services sociaux et l'assistance sociale, y compris la protection de l'enfance
- la santé
- la langue, la culture, les valeurs et les traditions
- le droit pénal et la procédure pénale
- l'administration de la justice, y compris la création de tribunaux de juridiction civile et pénale
- la police
- le logement et les travaux publics
- les institutions locales.

L'accord-cadre pancanadien aura pour deuxième objectif d'établir le cadre directeur des arrangements financiers nécessaires à l'exercice de ces pouvoirs après l'achèvement du processus relatif aux traités. Ce cadre doit découler et s'inspirer des principes que nous proposons pour les nouveaux arrangements financiers:

- une relation renouvelée exige des accords financiers totalement nouveaux, dans lesquels l'obligation de rendre des comptes imposée aux nations autochtones ne sera pas plus lourde que celle qui incombe aux gouvernements fédéral et provinciaux;

- l'autonomie financière et l'autonomie politique des nations autochtones devront aller de pair de telle sorte que, à mesure qu'elles s'implanteront, la part des paiements de transfert conditionnels des gouvernements fédéral et provinciaux diminuera;
- les arrangements financiers devront donner une plus grande autonomie sur ce plan aux gouvernements autochtones en leur facilitant l'accès à des sources de revenus propres grâce à une distribution juste et équitable des terres et des ressources aux nations autochtones, à un développement économique soutenu et à l'élaboration de leurs propres régimes de taxation.

Pour ce qui est du troisième objectif, l'accord-cadre pancanadien devrait établir les principes qui présideront à une distribution juste et équitable des terres et des ressources aux nations autochtones. Les négociations relatives aux terres et aux ressources devront progresser parallèlement aux négociations sur l'autonomie gouvernementale et les arrangements financiers, afin qu'elles puissent se dérouler en un laps de temps raisonnable et aboutir à des résultats acceptables aux yeux des nations autochtones, résultats qui conféreront à ces dernières le degré d'autonomie qui leur revient au sein d'une fédération renouvelée. Dans le chapitre suivant, nous faisons ressortir les principes qui devront guider ces négociations et se refléter dans l'accord-cadre:

- le titre ancestral consiste en un intérêt foncier dans une terre, assorti de divers droits relatifs aux terres et aux ressources, et est reconnu et confirmé au paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982;
- la Couronne est tenue, en vertu d'une obligation de fiduciaire spéciale, de protéger les intérêts des peuples autochtones, y compris le titre ancestral, ce qui l'engage à protéger, en matière de terres et de ressources, les droits ancestraux essentiels à l'économie des peuples autochtones et à l'épanouissement de leur vie culturelle et spirituelle;
- les autochtones ne seront pas tenus de renoncer à tous leurs droits ancestraux sur les terres en échange de droits ou d'autres avantages prévus dans un arrangement, pas plus que l'extinction partielle de ces droits ne pourra constituer une condition préalable à la négociation d'un arrangement; elle ne sera envisagée qu'après une analyse approfondie et exhaustive des différentes possibilités;
- tous les arrangements concernant les terres et les ressources feront l'objet

de révisions et de mises à jour périodiques;

- les arrangements touchant les terres et les ressources comporteront des mécanismes de règlement des différends adaptés à la situation des parties.

Par souci de clarté et pour éviter que l'on mette en doute les intentions des gouvernements fédéral et provinciaux, il faudra aussi inclure dans l'accord-cadre pancanadien un énoncé explicite, précisant que l'obligation de négocier les pouvoirs de légiférer des nations autochtones ne fait aucunement de ceux-ci des pouvoirs conditionnels dépendant d'une délégation de pouvoirs législatifs fédéraux, provinciaux ou territoriaux.

La transition de l'état de dépendance des autochtones à l'égard des gouvernements fédéral et provinciaux vers une autonomie politique accrue ne sera pas rapide, ni dépourvue d'obstacles et de problèmes. C'est pourquoi il serait peut-être préférable de prévoir aussi dans l'accord-cadre des mesures provisoires ne préjugant pas des négociations à long terme. Les arrangements existants sur les sphères de compétence seraient maintenus et le transfert des pouvoirs aux nations autochtones pourrait se faire progressivement. Les précédents ne manquent pas, comme en témoignent d'autres arrangements d'autonomie gouvernementale conclus récemment, notamment au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest.

Un accord-cadre a l'avantage de fournir aux parties une orientation en vue de la négociation ultérieure de traités, ce qui permettra d'épargner temps, travail et argent. Il contribuera aussi à une plus grande équité entre les nations autochtones qui négocient des traités, en ce sens que les nations ayant un pouvoir de négociation moindre peuvent profiter des avantages obtenus par les organismes ou nations autochtones en meilleure position pour négocier.

Les négociations qui auront lieu ultérieurement entre les nations autochtones reconnues et les gouvernements fédéral et provinciaux prendront appui sur l'accord-cadre conclu par les organismes autochtones nationaux. Pour les nations autochtones ayant déjà un traité, ces accords postérieurs pourraient constituer de nouveaux traités, servir à assurer la mise en œuvre et le renouvellement des traités initiaux ou à établir des protocoles pour leur interprétation.

Recommandation

La Commission recommande :

2.3.28

Que le gouvernement du Canada convoque une rencontre des premiers ministres, des dirigeants territoriaux et des leaders autochtones pour créer un organe chargé de rédiger un accord-cadre pancanadien. Cet accord aura pour objet d'établir des orientations et des principes communs pour faciliter la négociation des traités avec les nations autochtones reconnues. Cet organe devra être habilité à conclure des accords:

- a) sur le champ de la compétence pouvant être exercée par les nations autochtones et sur l'application de la règle de la primauté dans le cas de compétence concurrente;
- b) sur les arrangements destinés à financer les activités des gouvernements autochtones et les services qu'ils fourniront à leurs citoyens;
- c) sur les principes qui régiront l'allocation des terres et des ressources aux nations autochtones et sur la compétence mixte sur les terres partagées avec d'autres gouvernements;
- d) sur les principes qui guideront la négociation de mesures de redressement provisoires devant régir l'exploitation des territoires visés par des revendications avant la conclusion de traités;
- e) à titre provisoire, sur les pouvoirs centraux dont les gouvernements canadiens sont disposés à admettre l'exercice par les nations autochtones une fois qu'elles auront été reconnues, mais avant la renégociation des traités.

La négociation de traités nouveaux ou renouvelés

La transition vers une autonomie gouvernementale complète comporte un quatrième volet. En effet, les nations autochtones reconnues en vertu de la loi sur la reconnaissance et le gouvernement des nations autochtones pourraient entamer avec le gouvernement fédéral et les provinces des négociations visant à conclure de nouveaux traités ou à renouveler les traités existants. Ces négociations, décrites en détail dans le chapitre 2 du présent volume, accorderaient une assise territoriale et des ressources sur lesquelles une nation autochtone exercerait seule un contrôle et des pouvoirs et délimiterait une autre partie de son territoire traditionnel, sur laquelle la nation partagerait des

pouvoirs avec d'autres gouvernements.

Après avoir franchi l'étape de la reconnaissance, les nations autochtones pourraient également négocier directement avec le gouvernement fédéral et les provinces dans des tribunes politiques et constitutionnelles afin de faire réparer les torts historiques qu'elles ont subis, sans soulever les problèmes de représentation et d'appartenance qui étaient manifestes durant les négociations constitutionnelles des années 80 ou qui ont été portés devant les tribunaux plus récemment. Il se pourrait, par exemple, au terme de ce processus, que les Métis décident de former une seule ou plusieurs nations. Ainsi, ils n'auraient plus à justifier leur présence collective et à expliquer comment ils envisagent leur droit à l'autonomie gouvernementale. Ils pourraient passer directement aux négociations sur le partage des pouvoirs et des ressources avec le gouvernement fédéral et les provinces.

À cette étape, les nations autochtones auraient le droit de conclure des arrangements de transferts financiers, tels qu'ils auront été négociés dans l'accord-cadre avec les gouvernements fédéral et provinciaux. Le niveau du financement sera fonction de l'étendue des pouvoirs à exercer par la nation autochtone et des services correspondants à assurer à l'intérieur des limites négociées dans l'accord-cadre pancanadien.

Même si la reconnaissance permettait aux nations autochtones d'exercer des pouvoirs dans des domaines centraux, la souveraineté et les pouvoirs de légiférer qui y sont associés ne peuvent, dans une fédération, être absolus ou exclusifs. Ainsi, les pouvoirs de légiférer du Parlement et des assemblées provinciales ont dû être harmonisés peu à peu et continuent de l'être, car la fédération canadienne évolue et s'adapte aux nouvelles réalités et à l'évolution de la conjoncture économique. De même, les pouvoirs de légiférer des nations autochtones devront s'harmoniser avec ceux du gouvernement fédéral et des provinces pour que la fédération puisse progresser dans une relation renouvelée, fondée sur le consensus et le respect mutuel.

Après la reconnaissance d'une nation autochtone, les gouvernements fédéral et provinciaux subiront de fortes pressions les incitant à conclure des ententes pratiques qui tiennent compte des besoins et des aspirations des nations autochtones et permettent un haut degré de prévisibilité et de coopération entre gouvernements voisins. De même, puisqu'elles auront besoin de mettre en place une infrastructure gouvernementale, de trouver des sources de financement stables et de regrouper leur population en une société cohésive et fonctionnelle, les nations autochtones nouvellement reconnues seront

fortement incitées à conclure de telles ententes.

Il est possible, voire souhaitable, que les questions les plus délicates soient étudiées durant les négociations ultérieures de chacun des traités, lesquelles s'effectueront dans le contexte de l'accord-cadre pancanadien. Au nombre de ces questions, on compte l'ensemble des pouvoirs constituant éventuellement la compétence autochtone; la primauté des lois autochtones ou fédérales et provinciales dans les cas de compétence mixte; la nature précise du régime de transferts financiers à long terme; la superficie et la nature des territoires accordés; ainsi que diverses questions connexes. Ces négociations aboutiront à des traités, au sens de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

En dernière analyse, c'est aux parties — les nouveaux partenaires de la Confédération — qu'il appartiendra de régler toutes les questions soulevées dans le présent chapitre. Le processus que nous avons décrit n'est donné qu'à titre d'exemple. De par sa nature, une fédération est une structure dynamique; sa forme et l'orientation qu'elle prend doivent donc elles aussi être souples et capables de s'adapter au changement. S'il est une qualité que les Canadiens, autochtones et non autochtones, ont toujours eue et continuent d'avoir en commun, c'est bien la souplesse, la capacité de réagir au changement et d'envisager l'avenir avec espoir et confiance. C'est dans cet esprit que nous formulons ces propositions en vue de la transition.

4.2 Des moyens à acquérir: stratégies autochtones de transition

Du point de vue de la Commission, la fonction gouvernementale autochtone vise à donner aux peuples autochtones la liberté de déterminer la forme d'organisation politique et de gouvernement qui leur convient. Pour prendre la place qui leur revient, les peuples autochtones devront disposer des outils leur permettant de retrouver leur identité nationale, de constituer des gouvernements efficaces et de négocier une nouvelle relation avec les autres partenaires de la fédération canadienne.

Plus haut dans le chapitre, nous avons dégagé trois attributs essentiels à l'efficacité d'un gouvernement, soit le pouvoir, la légitimité et les ressources. Dans la section qui suit, nous accordons une attention particulière à la légitimité des gouvernements autochtones, à la confiance et au soutien dont ils bénéficient et aux ressources nécessaires pour les soutenir au cours de la transition. La légitimité des gouvernements autochtones sera déterminée en

fonction de différents facteurs: la façon dont ils seront instaurés et structurés, le mode de sélection de leurs dirigeants, la méthode par laquelle ceux-ci rendront des comptes à leur peuple et la mesure dans laquelle les droits fondamentaux de la personne seront respectés. Les ressources des gouvernements, notamment les personnes qui animeront et orienteront les gouvernements autochtones, sont également importantes.

Notre analyse de ces questions est centrée sur les capacités et les stratégies nécessaires pour effectuer la transition vers un avenir dans lequel les gouvernements autochtones seront pleinement fonctionnels comme l'un des trois ordres de gouvernement au Canada. Tout au long de la transition, les autochtones auront besoin de capacités et de stratégies qui leur permettront:

- de rebâtir leurs nations et de retrouver leur identité nationale;
- de mettre sur pied des gouvernements autochtones;
- de négocier une nouvelle relation et de nouveaux accords intergouvernementaux avec les deux autres ordres de gouvernement;
- d'exercer à long terme les pouvoirs gouvernementaux autochtones;
- d'appuyer la concrétisation de toutes ces capacités.

La capacité de rebâtir les nations autochtones et de restaurer leur identité nationale

L'expérience coloniale et ses séquelles ont touché tous les peuples autochtones du Canada d'une façon ou d'une autre. Les effets du colonialisme se sont fait sentir non seulement sur les individus, les familles et les collectivités, mais aussi sur les structures et les activités politiques. Ces répercussions ont perturbé un grand nombre des institutions essentielles à la fonction gouvernementale autochtone.

Les peuples autochtones aspirent à retrouver leur identité nationale. C'est une clé qui ouvrira la porte de l'autonomie gouvernementale et donnera accès aux outils permettant de réduire la dépendance, la disparité et la marginalisation et d'assurer la survie culturelle et politique.

Dans la pratique, s'organiser au-delà du niveau communautaire au sein de

l'unité politique plus vaste qu'est la nation permettra aux autochtones d'élaborer leurs propres lois, institutions et services par l'entremise de gouvernements qui exerceront des pouvoirs et une influence plus larges que les autorités communautaires actuelles. La richesse et les biens collectifs d'une nation peuvent être administrés au profit de l'ensemble de la nation. Les chevauchements de services clés, dans les domaines de la santé et de l'éducation, par exemple, peuvent être éliminés, et il est possible d'améliorer la qualité des services lorsqu'ils sont restructurés en fonction de l'ensemble de la nation.

Rebâtir les nations autochtones et restaurer leur identité nationale constituera un défi de taille pour certains peuples autochtones, mais nous croyons qu'il peut être relevé au moyen de stratégies de guérison et de réconciliation. Ces stratégies doivent être conçues et dirigées par les autochtones eux-mêmes, qui s'appuieront sur leur propre esprit d'initiative, leur imagination et leur énergie. Même s'il incombe principalement aux autochtones de rebâtir les nations autochtones, le rôle central joué par la Couronne dans la colonisation des nations autochtones oblige en quelque sorte les gouvernements canadiens à appuyer à fond cette entreprise.

Que peuvent faire les peuples autochtones pour rebâtir leurs nations et restaurer leur identité nationale? Que peuvent faire les gouvernements canadiens pour faciliter ce processus? Nous croyons que c'est au niveau de la collectivité et de la nation qu'il faut développer la capacité des peuples autochtones de rebâtir leur nation et que cette tâche comporte deux aspects fondamentaux, liés entre eux, soit la revitalisation et la guérison culturelles et les processus politiques pour favoriser le consensus.

La revitalisation et la guérison culturelles

L'éducation et la sensibilisation culturelles joueront un rôle crucial dans la redécouverte et la revitalisation des nations autochtones. Ces activités et ces processus auront pour but d'accroître la force et la fierté au sein des nations et de renforcer leur identité nationale. La revitalisation culturelle pourrait comprendre l'acquisition et la mise en commun de connaissances concernant leur histoire, leurs langues, leurs traditions, leurs coutumes et leurs valeurs. Ces activités peuvent s'adresser à tous les membres de la communauté autochtone, mais feraient probablement tout particulièrement appel aux anciens, aux enseignants et à ceux qui maintiennent la tradition.

Ces activités pourraient comprendre l'organisation et l'établissement de

groupes de recherche et de cercles culturels, des recherches en histoire et en langue, des portraits de modèles à imiter, des rencontres avec les anciens et des groupes de discussion rassemblant des gens de tout âge pour ramener la confiance en soi, la fierté et l'amour-propre. Elles pourraient viser divers groupes sociaux, tels que la famille, les enseignants, les dirigeants politiques. Ces activités pourraient être entreprises par des collectivités, à titre individuel, ou en collaboration, par plusieurs collectivités ayant des affinités culturelles.

La guérison et la revitalisation culturelles en vue de restaurer l'identité nationale exigeront des capacités en recherche et en éducation, la préparation de matériel pédagogique, et des efforts de communication au niveau communautaire et au-delà. Des ressources devront être organisées pour appuyer ces activités. Le processus pourrait fort bien cadrer avec la mise en œuvre des recommandations faites dans d'autres parties du rapport, notamment celles qui concernent l'éducation, la santé et la guérison. Nous voyons des liens très étroits entre la guérison culturelle dans le cadre du développement de la nation et les recommandations concernant la guérison contenues dans le volume 3 du rapport, notamment au chapitre sur les institutions culturelles, où nous recommandons des stratégies communautaires pour compenser l'assimilation linguistique et l'érosion continue de la culture et des connaissances autochtones.

Les processus politiques pour favoriser le consensus

Les activités de guérison et de revitalisation culturelles que nous décrivons sont essentielles pour restaurer l'identité nationale. Mais elles doivent s'accompagner d'un processus favorisant le consensus chez les nations qui recouvrent leurs responsabilités en vue de l'action politique et gouvernementale.

Le processus de transition que nous proposons suppose l'élaboration d'un consensus, d'abord au sein de la collectivité, parce que c'est à ce niveau que la plupart des peuples autochtones sont organisés actuellement, puis au niveau de la nation. Tous les membres des collectivités autochtones, notamment les femmes, les anciens, les représentants élus, les enseignants, les guérisseurs et les artistes, doivent participer à la reconquête de leur culture et de leur identité et au processus d'élaboration d'un consensus sur leur avenir politique. Au début, il pourrait s'agir de déclencher des discussions publiques chez des groupes représentant l'ensemble de la collectivité ou certains segments en particulier. Des membres de la communauté pourraient être désignés ou certains pourraient se porter volontaires pour agir comme travailleurs sur le

terrain et animateurs du processus d'établissement du consensus et pour animer les discussions publiques.

Ces individus ou groupes seraient chargés de rassembler et de diffuser l'information sur le processus pour rebâtir la nation, de déterminer les niveaux d'intérêt communautaire, de dégager les préoccupations ou l'opposition concernant l'accent mis sur l'identité nationale et, en général, de faciliter les échanges de vues et d'informations.

Il faudra porter une attention spéciale à l'établissement de liens avec les membres qui vivent à l'extérieur de la collectivité, qui sont exclus de la vie politique et sociale communautaire parce qu'ils n'habitent pas dans la collectivité, parce qu'ils ont perdu leur statut d'Indien ou parce qu'ils ont un sentiment d'aliénation et de méfiance à l'endroit des dirigeants communautaires et des processus politiques.

Il faudrait s'assurer que les activités visant à favoriser le consensus sont coordonnées avec les projets de guérison et de revitalisation culturelles et les autres processus de guérison sociale.

Les processus informels de collecte et de diffusion de l'information ainsi que de recherche d'un consensus devraient finir par céder le pas à des processus plus officiels qui aboutiraient, au moyen d'un référendum ou d'un autre mécanisme de ratification, à une confirmation par la collectivité de sa volonté de participer à d'autres activités organisées au niveau de la nation en vue de la rebâtir et de déterminer les organisations et les dirigeants qui y représenteront ses intérêts.

Les activités et les processus préliminaires visant à rebâtir la nation qui s'adressent à des collectivités appartenant à une même nation devraient être organisées sur une échelle plus vaste et parallèlement à celles qui se déroulent à l'échelle communautaire. Ces activités préliminaires devraient consister, au départ, à planifier et à organiser les structures et les organisations politiques au niveau de la nation et à établir des protocoles et des ententes sur l'identité nationale et les processus nationaux autochtones permettant aux collectivités de s'unir au sein d'une nation autochtone.

Recommandation

La Commission recommande :

2.3.29

Que les peuples autochtones élaborent et mettent en œuvre leurs propres stratégies pour rebâtir les nations autochtones et restaurer leur identité nationale; ces stratégies pourront:

a) comprendre des processus de revitalisation et de guérison culturelles;

b) comprendre des processus politiques visant l'établissement d'un consensus sur les éléments de base de la nation autochtone et ses structures politiques;

c) être mises en œuvre par des collectivités particulières et par plusieurs collectivités appartenant à la même nation autochtone. Les collectivités et les nations autochtones devraient avoir accès à de l'aide, notamment financière, afin de pouvoir élaborer et mettre en œuvre ces processus. Un aspect essentiel de toute cette démarche visant à rebâtir les nations autochtones est la volonté des autres gouvernements, dont celui du Canada, de jouer, de façon neutre et sans ingérence, un rôle de soutien et d'aide pendant les étapes préliminaires ainsi qu'aux étapes ultérieures de la transition vers l'autonomie gouvernementale.

À cet égard, la Commission propose l'établissement d'un centre national pour coordonner et surveiller l'aide et le soutien accordés aux nations autochtones afin qu'elles se donnent des moyens à toutes les étapes de la transition, depuis le moment où elles reconquièrent leur identité nationale jusqu'à la mise en place des gouvernements autochtones. Nous estimons que ce centre aura un rôle important à jouer pour appuyer les activités préliminaires d'organisation communautaire, dont la revitalisation et la guérison culturelles, la recherche d'un consensus et la création de structures politiques au niveau de la nation. Bien que ce centre puisse servir de catalyseur dans la transition vers l'autonomie gouvernementale autochtone, nous prévoyons que les établissements et les organismes d'enseignement autochtones et non autochtones joueront un rôle crucial dans la prestation de services, de programmes et d'activités de soutien à l'intention des peuples et des gouvernements autochtones.

Recommandations

La Commission recommande :

2.3.30

Que le gouvernement fédéral, de concert avec les organisations autochtones nationales, établisse un centre pour la transition vers le gouvernement autochtone, dont le mandat serait:

a) d'examiner, d'élaborer et de coordonner avec d'autres établissements des initiatives et des études pour aider les peuples autochtones tout au long de la transition vers l'autonomie gouvernementale autochtone sur des questions comme les codes de citoyenneté, les constitutions, les institutions gouvernementales, ainsi que les processus visant à rebâtir les nations et à assurer la participation des citoyens;

b) de concevoir et d'offrir, par les moyens appropriés, des programmes de formation et d'acquisition de nouvelles compétences pour les dirigeants communautaires, les animateurs communautaires et les travailleurs sur le terrain, ainsi que les groupes communautaires chargés d'animer les processus visant à rebâtir les nations autochtones;

c) de faciliter l'échange d'informations et les rapports entre les animateurs communautaires, les dirigeants communautaires et les autres personnes et groupes qui participent aux processus visant à rebâtir les nations autochtones.

2.3.31

Que le gouvernement fédéral accorde au centre des fonds de fonctionnement ainsi que les ressources financières nécessaires à la recherche, à la conception et à la mise en œuvre de programmes destinés à faciliter la transition vers l'autonomie gouvernementale, cet engagement financier devant s'échelonner sur cinq ans et être renouvelable pour cinq autres années.

2.3.32

Que le centre soit dirigé par un conseil d'administration majoritairement autochtone, les postes d'administrateurs étant attribués à des organisations représentant les peuples et les gouvernements autochtones, au gouvernement fédéral, et aux institutions et organisations affiliées au centre.

2.3.33

Que, dans toutes les régions du Canada, les universités, les établissements d'enseignement postsecondaire, les instituts de recherche et d'autres

organisations lancent, de concert avec le centre, des programmes, projets et autres activités pour aider les peuples autochtones tout au long de leur transition vers l'autonomie gouvernementale.

La capacité de mettre en place des gouvernements

Une fois que les communautés autochtones participantes seront parvenues à un consensus sur la composition de leur nation et sur ses structures politiques, les peuples autochtones devront commencer à mettre en place officiellement leurs gouvernements. Il s'agit de la deuxième étape du processus que nous proposons pour rebâtir et reconnaître les nations autochtones; elle précède la reconnaissance officielle en vertu de la loi sur la reconnaissance et le gouvernement des nations autochtones, mais aboutit au mandat de demander cette reconnaissance.

Les activités au niveau de la nation viseront à se préparer à la reconnaissance. À cette étape, les travaux de préparation et les exigences quant aux capacités pertinentes porteront sur:

- la conception et la planification de gouvernements autochtones distincts et la rédaction de constitutions et de lois nationales à leur image;
- des stratégies d'éducation et de communication pour assurer la participation de la collectivité aux processus d'élaboration de la Constitution et, en bout de ligne, de préparation en vue de sa ratification avant la demande de reconnaissance.

À cette étape, les autochtones devront être en mesure de déterminer la forme, les caractéristiques fondamentales et la taille de leurs gouvernements; de planifier et de concevoir des structures, institutions et procédures; de déterminer la portée des activités du gouvernement et le mode d'exercice et de division du pouvoir gouvernemental autochtone entre les divers éléments constitutifs de la nation; de définir dans quelle mesure les formes traditionnelles d'organisation politique seront intégrées ou adaptées aux gouvernements autochtones nouveaux ou rétablis.

Comme l'ont fait remarquer les chefs du district de Kwakiutl, les gens doivent être bien préparés pour pouvoir planifier, gérer et soutenir ces processus.

[TRADUCTION] Les membres de la collectivité sont leurs propres experts quand il s'agit de définir la portée et les buts d'un traité

ainsi que leurs besoins dans ce domaine. Mais les dirigeants, le personnel et tous ceux qui s'intéressent à cette question doivent trouver de l'information et acquérir des compétences pour faciliter ce proces-sus de définition et de planification. «Par quel bout commencer? Quelles sont les recherches nécessaires?»; voilà des questions qui illustrent les préoccupations exprimées au niveau communautaire²⁶³.

La planification, la conception et l'établissement des gouvernements autochtones exigeront non seulement la capacité de dégager et de peser les solutions et de prendre des décisions éclairées en toute confiance, mais aussi un accès aux compétences techniques nécessaires.

Recommandation

La Commission recommande :

2.3.34

Que le centre pour la transition vers le gouvernement autochtone aide les nations autochtones à créer leurs propres constitutions en favorisant, en coordonnant et en finançant, selon les besoins, les institutions associées et les organisations dont les activités consistent:

a) à fournir des services de soutien professionnel, technique et consultatif dans les domaines clés du développement constitutionnel autochtone, notamment:

- la citoyenneté et l'appartenance à la nation
- les institutions et les dirigeants politiques
- les processus de prise de décisions
- la définition du territoire;

b) à fournir des programmes de formation aux dirigeants et au personnel des structures politiques des nations autochtones qui participent de près à l'organisation, à la coordination, à la gestion et à la promotion des processus visant à se doter d'une constitution;

c) à aider les nations autochtones à concevoir et à mettre en œuvre des stratégies d'éducation et de consultation communautaires;

d) à aider les nations autochtones à préparer, à organiser et à tenir des référendums à l'échelle de la nation sur leur constitution;

e) à favoriser l'échange d'informations entre les nations autochtones sur les processus et les expériences en matière d'élaboration d'une constitution.

La capacité de négocier de nouveaux arrangements intergouvernementaux

En supposant que les nations autochtones soient reconnues aux termes de la loi sur la reconnaissance et le gouvernement des nations autochtones que nous avons proposée, elles passeront ensuite à l'étape de négociation de la transition vers le gouvernement autochtone. Elles seront désormais reconnues comme l'unité politique capable d'exercer le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

La nation entreprendra alors deux grands types d'activités de transition:

- la mise sur pied du gouvernement autochtone, dont les activités gouvernementales porteront sur les secteurs centraux de la sphère de compétence et, au besoin, sur les domaines de la fonction gouvernementale prévue par la Loi sur les Indiens qui auront été maintenus temporairement et à titre transitoire;
- la préparation en vue de la négociation et de la ratification ultérieure des traités, y compris des accords sur les terres et les ressources, sur la portée du pouvoir législatif autochtone au centre et aux confins de la sphère de compétence, ainsi que sur les arrangements financiers.

Nous nous attarderons ici aux mesures et aux initiatives spéciales de soutien des activités liées à la négociation. Les nations autochtones auront besoin de stratégies et de capacités pour négocier de nouvelles relations ou le renouvellement des relations existantes avec les autres gouvernements au Canada. Elles devront pouvoir s'entendre sur la nature de la relation à négocier ou à renouveler et entamer des négociations détaillées avec les autres gouvernements. Nous avons remarqué que les peuples et les gouvernements autochtones possèdent déjà une vaste expérience des négociations et des capacités de négociation dans une foule de domaines. Cependant, nous

prévoyons que cette gamme de compétences devra être élargie.

Il existe actuellement peu, s'il en est, de programmes structurés pour accroître les capacités de négociation. Le bassin de candidats qui peuvent occuper des postes de négociateurs au sein des gouvernements ou des organisations autochtones est donc limité. Nous pensons que le nouveau centre national proposé et ses institutions et organisations associées auraient un rôle clé à jouer dans ce domaine.

Nous estimons également que la période de négociation sera particulièrement exigeante pour les dirigeants des gouvernements autochtones, car ils devront approuver les mandats de négociation, soutenir les négociateurs, mettre en place des processus pour informer leur peuple de l'évolution des négociations et y participer.

Recommandation

La Commission recommande :

2.3.35

Que le centre pour la transition vers le gouvernement autochtone favorise, coordonne et finance, selon les besoins, et en collaboration avec des institutions et organisations associées, des initiatives de ce genre:

- a) programmes spéciaux de formation à l'intention des négociateurs autochtones, afin d'accroître leurs capacités de négociation et leur connaissance des questions sur lesquelles porteront les négociations;
- b) programmes de formation de courte durée à l'intention des dirigeants des gouvernements autochtones, afin:
 - d'accroître leurs capacités de négociation;
 - d'accroître leur capacité d'appuyer et de mandater des négociateurs, ainsi que de soutenir les négociations et les stratégies d'éducation, de consultation et de communication à l'échelle de la nation.

La capacité d'exercer des pouvoirs gouvernementaux à long terme

Immédiatement après la reconnaissance, les gouvernements autochtones seront en mesure d'agir dans les secteurs de compétence qu'ils jugent centraux. Nous prévoyons toutefois que les structures et les systèmes administratifs communautaires, tels que ceux découlant de la Loi sur les Indiens, pourraient continuer de fonctionner pendant un certain temps, parallèlement et de concert avec les gouvernements autochtones naissants. Ils pourraient également s'adapter et se restructurer pour assumer de nouvelles fonctions et responsabilités gouvernementales dans le cadre du gouvernement de la nation. Ainsi, après la reconnaissance, des structures gouvernementales communautaires comme les conseils de bande, les conseils tribaux et les organisations administratives connexes pourraient conserver leur rôle à court et à moyen terme.

Le soutien des activités gouvernementales autochtones nécessite certaines stratégies et capacités. Nos recommandations portent sur les aspects suivants:

- capacités en ressources humaines, en général, surtout dans les domaines qui ne sont pas abordés ailleurs dans le rapport (p. ex. gestion et administration, leadership);
- capacité de rendre des comptes;
- capacité de collecte de données documentaires et statistiques.

Nous recommandons également un programme spécial de jumelage ou de partenariat entre les gouvernements autochtones et les gouvernements canadiens qui ont des activités de taille et de portée semblables.

La base actuelle de ressources humaines autochtones

L'un des plus grands défis auxquels feront face les gouvernements autochtones consistera à réunir et à maintenir une fonction publique autochtone, bien formée et de niveau professionnel, qui sera chargée d'exécuter les nombreuses tâches de ces gouvernements. Comme nous le faisons remarquer au chapitre 5 du volume 3 (en particulier la section concernant l'éducation en vue de l'autonomie gouvernementale), le bassin d'autochtones formés s'est accru sans cesse depuis une vingtaine d'années et comprend une foule de métiers et de professions. Les autochtones font maintenant fonctionner des gouvernements de taille et de complexité diverses, ainsi que des organisations et institutions à vocation unique ou polyvalente. Ils assurent une foule de programmes et services et en administrent les budgets et les ressources humaines. Malgré la

croissance spectaculaire qu'a enregistrée leur capacité administrative en matière de prestation de services au cours des deux dernières décennies, les gouvernements autochtones ne peuvent puiser dans leurs rangs un nombre suffisant de personnes qualifiées pour occuper tous les postes que suscitera l'autonomie gouvernementale (pour une analyse plus détaillée de la base actuelle des ressources humaines autochtones et de sa capacité à répondre aux besoins de l'autonomie gouvernementale autochtone, voir le chapitre 5 sur l'éducation dans le volume 3).

Même s'il est difficile d'évaluer les besoins exacts des gouvernements autochtones, nous prévoyons qu'il faudra à tout le moins disposer de personnes possédant l'expérience et les compétences nécessaires pour être:

- négociateurs
- dirigeants
- gestionnaires et évaluateurs de programmes • animateurs sociaux
- ingénieurs
- conteurs
- spécialistes des traditions
- experts culturels
- juges et avocats
- anciens
- artistes
- administrateurs
- gestionnaires des ressources
- économistes
- communicateurs

- linguistes
- administrateurs et gestionnaires financiers
- comptables
- guérisseurs
- scientifiques

Cette liste n'est évidemment pas exhaustive; il y aura, bien sûr, une forte demande de compétences techniques et connexes dans des secteurs de services clés comme le logement, le développement économique, la santé et la guérison, la justice et l'éducation. D'autres parties de notre rapport portent plus spécialement sur le développement de capacités institutionnelles gouvernementales et de capacités en ressources humaines dans certains secteurs de services clés (voir par exemple les chapitres 2 à 5 du volume 3).

Les données tirées de l'Enquête de 1991 auprès des peuples autochtones et du Recensement de 1991 semblent indiquer que les compétences et les qualifications professionnelles des autochtones devront être élargies pour répondre aux besoins d'une fonction publique naissante. Même s'il existe un bassin d'autochtones compétents pour répondre à certains des besoins en ressources humaines de la fonction gouvernementale autochtone, la demande d'autochtones spécialisés dépassera, dans bien des domaines, le nombre des candidats disponibles pendant encore plusieurs années.

À l'heure actuelle, les gouvernements autochtones concluent des marchés de sous-traitance avec des experts-conseils et des praticiens autochtones et non autochtones qui offrent divers services aux collectivités autochtones. Même si les gouvernements autochtones de l'avenir ne pourront combler localement tous leurs besoins en ressources humaines, le recours généralisé à des spécialistes non autochtones dans des secteurs essentiels de l'appareil gouvernemental (p. ex. le droit, l'élaboration et l'évaluation de programmes, la comptabilité, la vérification) semble indiquer qu'il faut des mesures spéciales pour répondre à la demande accrue d'autochtones qualifiés dans ces domaines.

Les capacités en ressources humaines ont augmenté dans les secteurs où des

initiatives spéciales ont vu le jour, notamment dans ceux du droit, de l'enseignement primaire, du travail social, de la gestion et dans certains aspects de la santé communautaire. Ainsi, dans le secteur de l'administration et de la gestion publiques, certains établissements d'enseignement postsecondaire ont commencé à proposer des programmes et des cours axés sur les besoins des gouvernements autochtones. Par exemple, l'École d'administration publique de l'Université de Victoria offre un programme d'études universitaires à temps partiel menant à un certificat en administration des gouvernements autochtones. Ces cours, qui mettent l'accent sur la communication, l'organisation et la gestion dans le contexte du gouvernement autochtone, comportent aussi des volets sur le droit, la politique, l'économie et la prise de décision (d'autres programmes sont examinés dans le chapitre 5 du volume 3).

Le souci d'avoir les ressources humaines nécessaires pour conduire leurs affaires publiques a été exprimé par les participants aux consultations communautaires menées par la Commission dans le cadre de ses études sur le gouvernement autochtone. Ainsi, dans une étude sur la fonction gouvernementale chez les Siksikas, il a été observé que:

[TRADUCTION] D'après le Recensement de 1986 et les entrevues avec la haute direction de l'administration siksika, il est tout à fait évident qu'une vaste restructuration budgétaire de la formation et du perfectionnement des ressources humaines s'impose si l'on veut que l'autonomie gouvernementale siksika réussisse. En raison du taux élevé de décrochage et d'expulsion, le bassin de ressources humaines spécialisées dans la réserve est relativement faible, même pour certains métiers ou professions de base comme ceux de mécaniciens, de comptables et de menuisiers. Au cours des consultations communautaires, de nombreux répondants ont indiqué que les Siksikas n'ont pas les gestionnaires et les compétences nécessaires pour exercer l'autonomie gouvernementale. Il s'agit d'une véritable préoccupation communautaire, qu'il ne faudrait pas prendre à la légère²⁶⁴.

Dans un autre cas, même si la majorité des répondants à un sondage communautaire estimaient que la bande d'Indian Brook, près de Shubenacadie, en Nouvelle-Écosse, disposait des ressources humaines nécessaires pour diriger son propre gouvernement, les personnes interrogées ont souligné la nécessité d'assurer l'alphabétisation et d'obtenir une formation en droit, en gestion d'entreprise, en administration financière et en élaboration de politiques

sociales²⁶⁵.

Le Conseil de district kwakiutl indiquait dans son mémoire:

[TRADUCTION] Dans notre sondage communautaire sur la question de la terre et de la mer, le manque de ressources humaines a été perçu, dans presque tous les cas, comme un grand obstacle aux travaux préparatoires en vue des négociations. [...] Une préparation sérieuse aux négociations nécessitera un financement important pour accroître les capacités de base en ressources humaines²⁶⁶.

La Commission n'estime pas que la pénurie de compétences administratives, gestionnelles, professionnelles, techniques ou autres devrait être considérée comme un empêchement de l'autonomie gouvernementale autochtone. Élargir le bassin des ressources humaines dans lequel pourront puiser les gouvernements autochtones exigera cependant des efforts importants de formation et d'éducation. Nous étudions ailleurs dans le rapport les possibilités limitées offertes actuellement aux autochtones dans ces domaines et faisons des recommandations sur les moyens de mieux répondre aux besoins des autochtones et des communautés autochtones ainsi qu'aux exigences de l'autonomie gouvernementale à l'avenir. Nous étudions ici certaines stratégies de perfectionnement des ressources humaines dans le domaine de la gestion et de l'administration d'un gouvernement autochtone, en particulier en ce qui concerne les cadres supérieurs et le leadership autochtone.

La professionnalisation

La professionnalisation peut susciter de fortes tensions au sein des gouvernements autochtones à l'heure actuelle; elle peut jouer un rôle crucial dans une administration efficace, aussi bien que constituer une grande source de division entre les fonctionnaires et leur clientèle autochtone. La tension vient de ce que les fonctionnaires doivent s'acquitter de leurs responsabilités de manière objective et professionnelle, tout en gardant la confiance de la communauté et de ses membres. Comme le décrivait Leslie Brown dans une étude réalisée pour la Commission, «être professionnel» s'accompagne souvent de comportements, d'une langue et de valeurs spécifiques, ainsi que d'une certaine formation scolaire. Ces qualités peuvent isoler les autochtones professionnels des autres membres de la collectivité et susciter de la méfiance non seulement dans les rapports d'ordre professionnel, mais aussi d'ordre personnel.

Les fonctionnaires des premières nations sont donc au cœur d'une double réalité. On les voudrait «autochtones», membres de la collectivité, sensibles à la culture autochtone et donc en relation constante et étroite avec la communauté. On attend d'eux, simultanément, qu'ils soient «professionnels» et que leur comportement à ce titre soit crédible aux yeux des gouvernements et des organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux. Les deux optiques ne sont pas toujours compatibles²⁶⁷.

La professionnalisation a aussi des incidences sur les systèmes qui servent à structurer et à contrôler le travail des organisations gouvernementales. Des bureaucraties autochtones complexes se sont constituées autour de systèmes administratifs structurés, en grande partie parce que les gouvernements autochtones ont dû étoffer leur propre structure administrative pour répondre aux exigences de gouvernements externes. Certes, ces formes d'organisation administrative ont leurs avantages, mais elles peuvent aussi aliéner certains membres de la communauté, surtout lorsqu'elles reflètent des coutumes et des valeurs étrangères aux cultures autochtones et bien souvent incompatibles avec elles. Mais en l'absence de méthodes et de systèmes administratifs clairs, les responsables peuvent devenir inefficaces sous l'effet de l'incertitude où les plongent leurs rôles et responsabilités. De plus, ils peuvent agir d'une manière qui contribue à l'inefficacité administrative ou qui les soustrait à la responsabilité de leurs actes. Ce phénomène a été noté dans une étude de cas sur la bande d'Indian Brook, en Nouvelle-Écosse.

Les membres du personnel interrogés au sujet des résultats de l'étude ont dit que la structure est la clé qui permettrait de changer l'opinion de la collectivité sur l'accessibilité et la disponibilité des emplois. À leur avis, il faut imposer une structure pour que le personnel comprenne parfaitement le mandat de la bande. Le personnel se retrouve parfois dans l'embarras quand les politiques gouvernementales décrètent qu'il ne peut pas assurer certains services, tandis que la collectivité s'attend à ce qu'il les lui assure. Il se trouve alors devant un dilemme moral: assurer des services pour lesquels il n'obtiendra pas de remboursement et qui lui feront accuser un déficit, ou libérer des fonds et espérer que les vérificateurs ne s'en apercevront pas²⁶⁸.

Un autre aspect de la professionnalisation découle de la présence et de l'influence des spécialistes et des praticiens non autochtones au sein des gouvernements autochtones. En l'absence d'un vaste bassin de ressources humaines spécialisées, les gouvernements autochtones concluent souvent des marchés de services avec des non-autochtones ou les embauchent

directement pour qu'ils assument certains rôles et fonctions. Bien que les professionnels externes puissent avoir une certaine objectivité parce qu'ils ne sont pas liés aux structures sociales et politiques de la communauté, ils peuvent aussi, sans le vouloir, être influencés par leur propre bagage culturel dans l'exercice de leurs tâches, ce qui a des conséquences sur le gouvernement autochtone, sur sa culture administrative et, en matière de responsabilisation, sur sa légitimité aux yeux des clients autochtones.

Commentant une étude de cas sur l'expérience d'une collectivité dénée avec des non-autochtones, Brown a fait observer:

Le rapport montre que les Euro-Canadiens érigeaient en fait des obstacles subtils, et parfois réels, à la création d'une société «postcoloniale». [L'auteur] croit que les Euro-Canadiens qui s'employaient à ériger ces barrières, tout en semblant contribuer à la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale, n'étaient pas prêts à abandonner leur image de «bienfaiteurs» ou leur position de force et d'autorité. [...] C'est par le sabotage du processus de participation, le resserrement des lignes directrices fédérales et provinciales ainsi que par la manipulation du conflit au sein de la communauté dénée que les Euro-Canadiens en cause ont tenté de nuire à l'exercice efficace et autonome d'une fonction gouvernementale par les premières nations et d'inciter les membres de la collectivité à maintenir leur état de dépendance²⁶⁹.

Nous arrivons à conclure qu'un grand nombre des tensions liées à la professionnalisation se dissiperont à mesure que l'autonomie autochtone s'affermira et que naîtront des gouvernements et une fonction publique contrôlés par les autochtones. L'exercice d'un contrôle autochtone sur les établissements d'enseignement et de formation où les autochtones acquièrent leurs compétences professionnelles aura aussi des conséquences puisqu'il permettra de réorienter le mode d'expression, les valeurs et les objectifs des professionnels autochtones et d'adapter les exigences et les normes professionnelles pour qu'elles répondent aux besoins et aux priorités des autochtones.

Les tensions pourraient également s'atténuer lorsque les régimes de responsabilisation feront en sorte que l'obligation de rendre des comptes et d'informer soit tournée vers la clientèle administrée plutôt que vers de lointains gouvernements non autochtones. À pied d'œuvre, les gouvernements autochtones peuvent, d'ailleurs, mieux que d'autres passer à la loupe les pratiques d'administration et de gestion et les harmoniser avec les pratiques et les valeurs culturelles des gens. Enfin, une éducation communautaire qui

comprend l'échange d'informations sur les activités et les pratiques administratives du gouvernement contribuera à combler partiellement le fossé entre les autochtones et les fonctionnaires du gouvernement autochtone.

Le leadership

L'efficacité d'un gouvernement tient pour beaucoup à la nature et à la qualité de son leadership.

Comme nous l'avons exposé plus haut dans le présent chapitre, en matière de leadership, les autochtones ont des traditions particulièrement fortes qui sont une source de fierté et d'inspiration pour un grand nombre d'entre eux. Un élément crucial de leurs stratégies pour se donner des moyens consistera à s'assurer que ces traditions de leadership se transmettent aux générations futures et, là où elles ont été perdues, à les redécouvrir et à leur redonner vie.

Une brochure publiée par le Centre d'éducation culturelle cri de la baie James, à Chisasibi, rappelle fort à propos la nature d'un bon leadership traditionnel. On y souligne que, pour les Cris, être un homme et être un bon chasseur sont deux choses étroitement liées.

[TRADUCTION]

Un bon chasseur:

- ne se vante pas de ses succès ni de ses prises;
- ne met jamais dans la gêne les chasseurs qui réussissent moins bien que lui;
- ne parle jamais (ou rarement) de la façon dont il tue un animal;
- se conduit avec dignité et retenue;
- décrit ses prises lentement et tranquillement, souvent par des moyens non verbaux;
- est modeste et ne se donne pas en spectacle;
- partage, fait preuve de générosité;

- rentre rarement bredouille, même lorsque le gibier se fait rare.

Un bon chef:

- est d'abord un bon chasseur;
- donne l'exemple;
- consulte les autres et tient compte de leurs opinions;
- exerce son autorité subtilement, sans s'imposer;
- obtient un consensus parmi ses chasseurs lorsqu'il faut prendre des décisions; il recherche l'accord de tous²⁷⁰.

Créer de nouveaux styles de leadership et en améliorer l'exercice devraient faire partie des buts exprimés et permanents du gouvernement autochtone pour se donner des moyens. Tout fossé entre le peuple et ses dirigeants doit être comblé, et la distance qui s'est créée par suite de l'imposition d'institutions coloniales doit être réduite. Le pari consistera à rétablir les traditions de leadership du gouvernement autochtone et à apprendre de nouveaux styles de leadership qui s'inspirent des coutumes, des valeurs et des traditions autochtones et qui se fondent sur le respect du leadership et la connaissance des réalités modernes.

Là encore, le défi pour les peuples autochtones consiste à s'appuyer sur les traditions de leadership pertinentes et positives, à les faire renaître, à y comparer les pratiques actuelles et à créer des modèles sains pour l'avenir.

Stratégies pour se donner des moyens

Nous avons conclu que, compte tenu des réalités actuelles et des nombreux défis que présente la création d'un ordre de gouvernement autochtone au Canada, il faut mettre en œuvre des stratégies afin d'accroître la capacité de gouverner des autochtones. Nous proposons que ces stratégies comprennent la formation et le perfectionnement des ressources humaines, ainsi que l'établissement de systèmes structurés de reddition de comptes et de responsabilité pour les gouvernements autochtones. En plus de ces stratégies, dont les éléments peuvent être mis en œuvre au niveau de chaque

gouvernement autochtone ainsi qu'au moyen de mesures pancanadiennes, nous proposons des changements au système actuel de collecte de données statistiques à l'échelle du pays et aux systèmes de gestion de l'information pour chacun des gouvernements autochtones. Enfin, nous recommandons une stratégie d'échange d'informations et d'amener les gouvernements à mieux se comprendre.

La formation et le perfectionnement des ressources humaines

Le succès ou l'échec de l'établissement et du maintien d'un gouvernement autochtone efficace peut dépendre de la mise en valeur des ressources humaines. Les besoins immédiats et à long terme de formation en administration et en gestion doivent être reconnus comme une priorité dans l'étape de transition menant à l'établissement et au fonctionnement d'un gouvernement autochtone.

Au chapitre 5 du volume 3, nous faisons des recommandations précises concernant les stratégies en matière d'éducation et de formation pour appuyer la mise en valeur des ressources humaines destinées à un gouvernement autochtone (voir aussi le chapitre 3 du volume 3, qui porte sur la santé et la guérison, et le chapitre 5 du volume 2, qui a trait au développement économique).

Ces recommandations portent sur deux grands secteurs d'intervention: accroître la capacité institutionnelle et accroître le soutien aux étudiants. En voici le résumé:

- créer un fonds d'éducation pour l'autonomie gouvernementale afin d'appuyer les partenariats au niveau postsecondaire;
- offrir des primes et des encouragements aux étudiants afin de récompenser ceux qui terminent des programmes d'études dans des disciplines nécessaires à l'autonomie gouvernementale;
- accroître les programmes d'alternance travail-études, les stages et les échanges de cadres à l'intention des autochtones, grâce à des partenariats avec les secteurs privé et public;
- lancer une campagne pancanadienne pour sensibiliser les jeunes aux débouchés offerts par les gouvernements autochtones;

- prendre des mesures en collaboration avec les associations professionnelles pour créer de nouvelles possibilités de formation professionnelle des autochtones;
- créer des modèles de télé-enseignement pour la formation professionnelle.

Chaque gouvernement autochtone aura ses propres besoins en ressources humaines, qui seront déterminés par l'étendue de ses activités. Ces besoins seront définis en fonction de la planification et des priorités à court, à moyen et à long terme et de la mise sur pied progressive des gouvernements autochtones. À cet égard, le perfectionnement des ressources humaines dépasse et englobe toutes les étapes de la transition.

Les stratégies concernant les ressources humaines devraient comprendre la préparation de répertoires et d'évaluations des compétences existantes pouvant être mises à la disposition d'un gouvernement autochtone, ainsi que la définition des besoins prévisibles en ressources humaines au cours de la période de transition et de la mise en œuvre. Elles comprennent aussi l'établissement de politiques en matière de personnel afin d'attirer et de garder des autochtones qualifiés dans la fonction publique autochtone. Ces activités pourraient être entreprises dans le cadre de la planification générale du gouvernement autochtone, durant les étapes de la rédaction de la Constitution ainsi que lors des travaux préparatoires aux négociations relatives aux traités et à l'autonomie gouvernementale.

Recommandation

La Commission recommande :

2.3.36

Qu'au début de la planification des accords sur l'autonomie gouvernementale, qu'il s'agisse de traités ou d'autres types d'accords, des dispositions soient rédigées afin:

a) de reconnaître l'éducation et la formation comme un élément crucial de la transition vers le gouvernement autochtone et d'amorcer ces activités bien avant que l'autonomie gouvernementale ne devienne réalité;

b) de transférer des ressources pour soutenir la conception, l'élaboration et la

mise en œuvre de stratégies en matière d'éducation et de formation.

Nous proposons également que les stratégies de perfectionnement des ressources humaines destinées aux gouvernements autochtones se fondent sur les principes énoncés ci-après. Les stratégies devraient être:

- générales plutôt que ciblées; autrement dit, il devrait exister des possibilités de formation et d'éducation dans une foule de domaines, de compétences et de professions;
- le complément des objectifs de l'autodétermination plutôt que des objectifs administratifs des gouvernements non autochtones;
- assez souples pour répondre aux besoins et aux objectifs différents des gouvernements autochtones, que ce soient les gouvernements fondés sur la nation, les gouvernements populaires ou les gouvernements fondés sur une communauté d'intérêts;
- en accord avec la culture de la nation ou de la communauté visée, et pertinentes pour cette nation ou communauté;
- structurées de manière à tirer parti des programmes d'éducation et de formation offerts par les établissements d'enseignement gérés par les autochtones, y compris le téléenseignement, et à accorder une priorité à la création d'un milieu favorable pour les étudiants autochtones.

En plus des recommandations concernant le perfectionnement des ressources humaines contenues dans les chapitres portant sur des questions sectorielles (p. ex. la santé, l'éducation, le développement économique), nous formulons quelques observations et recommandations supplémentaires sur la formation et l'éducation à l'intention des autochtones qui travaillent dans l'administration et la gestion des gouvernements autochtones, et surtout des dirigeants, des hauts fonctionnaires et de ceux qui exercent des responsabilités administratives.

À l'heure actuelle, les programmes de formation en administration et en gestion offerts aux autochtones ont tendance à mettre l'accent sur l'acquisition de compétences en soutien administratif et en gestion intermédiaire. Les autochtones sont formés pour appliquer les décisions d'autres gouvernements et de décideurs extérieurs à la collectivité autochtone. Nous reconnaissons que la formation pour les postes administratifs et de soutien constitue un élément utile des stratégies concernant les ressources humaines des gouvernements

autochtones. Cependant, nous attirons tout particulièrement l'attention sur le besoin urgent de former les autochtones pour qu'ils puissent assumer des postes de cadres supérieurs dans leurs nouveaux gouvernements. Il faudra former des cadres supérieurs dans des domaines comme les finances ainsi que la conception, la planification et la gestion de politiques et de programmes. Ces cadres devront aussi pouvoir donner des conseils objectifs et judicieux aux dirigeants autochtones sur ces questions et sur les activités du gouvernement en matière de législation et de politiques.

Nous croyons que des mesures spéciales s'imposent immédiatement afin d'accroître le nombre de personnes qualifiées pour assumer des postes de haute direction dans les gouvernements autochtones. Il faudrait créer des programmes de formation et d'éducation faisant appel aux techniques modernes d'éducation et de reconnaissance professionnelle, notamment le télé-enseignement, la formation en cours d'emploi, les programmes d'alternance travail-études et les stages.

Il faudrait songer à offrir ces programmes dans des établissements d'enseignement postsecondaire autochtones ou non autochtones. Ces programmes devraient comporter des volets de télé-enseignement et de reconnaissance professionnelle, et comprendre des modules de recyclage afin de maintenir et d'accroître les compétences des cadres supérieurs des gouvernements autochtones.

Nous concluons qu'il faudrait offrir des programmes de formation de courte durée aux dirigeants autochtones par l'entremise d'établissements d'enseignement gérés par les autochtones. Les programmes de formation et d'entraînement au leadership devraient viser à accroître les capacités d'interprétation, d'analyse et de prise de décisions des dirigeants, notamment dans les domaines de la gestion financière et de la gestion du personnel, de la formulation et de l'évaluation des politiques et de la fonction législative. Ils faudrait offrir de tels programmes aux dirigeants autochtones en veillant à perturber le moins possible l'exercice de leurs fonctions. Des programmes visant à accroître les compétences en leadership pourraient être offerts au moyen du télé-enseignement, de courtes sessions périodiques dans des établissements d'enseignement désignés ou d'ateliers offerts dans les collectivités autochtones en vertu d'ententes contractuelles établies avec les établissements d'enseignement. Compte tenu de nos observations sur les stratégies de développement des aptitudes au leadership qui soient en accord avec la culture, ces programmes devraient prendre en considération les coutumes et les traditions autochtones en matière de leadership et être

sensibles aux exigences et aux attentes particulières auxquelles doit répondre chacun des dirigeants.

Recommandation

La Commission recommande :

2.3.37

Que, pour aider les nations autochtones à développer leur capacité de se gouverner, le centre pour la transition vers le gouvernement autochtone favorise, coordonne et finance, selon les besoins et en collaboration avec les établissements d'enseignement affiliés, des programmes destinés:

- à favoriser et à appuyer l'excellence en gestion;
- à refléter les traditions autochtones;
- à accroître les compétences en gestion dans les domaines cruciaux pour les activités et les responsabilités des gouvernements autochtones.

Les partenariats entre les gouvernements autochtones et canadiens

Dans le chapitre 5 du volume 3, nous recommandons, dans le cadre d'une stratégie globale de perfectionnement des ressources humaines en vue de l'autonomie gouvernementale, que les entreprises et les gouvernements offrent aux autochtones des stages, des programmes d'alternance travail-études et des échanges de cadres. Entre autres avantages, ces programmes contribueraient au perfectionnement des compétences en gestion et en administration applicables dans les secteurs privé et public, grâce à la formation en cours d'emploi. En outre, nous jugeons très utile d'officialiser un programme visant à favoriser la coopération et la compréhension entre les gouvernements autochtones et non autochtones au Canada, tout en contribuant à perfectionner les compétences des employés des gouvernements autochtones.

Nous félicitons le gouvernement du Canada d'avoir lancé un tel programme en collaboration avec l'Assembly of Manitoba Chiefs. Dans le cadre de ce programme, plusieurs gestionnaires autochtones sont détachés dans des ministères fédéraux, y compris les organismes centraux établis à Winnipeg et à

Ottawa, pour y être formés.

Recommandation

La Commission recommande :

2.3.38

Que soit créé un programme de partenariat visant à jumeler des gouvernements autochtones et des gouvernements canadiens dont la taille ou la portée des activités sont semblables.

Dans le cadre de ce programme, les gouvernements autochtones et canadiens jumelés échangeraient des renseignements sur la gestion, l'administration, les programmes et d'autres activités gouvernementales, créeraient des partenariats économiques ou autres, et effectueraient des échanges de personnel et de cadres. L'objectif global du programme consisterait à établir un climat de compréhension mutuelle et de dialogue et à donner à chacun des partenaires la possibilité de profiter de l'expérience de l'autre.

L'établissement de systèmes de responsabilisation pour les gouvernements autochtones

Il ressort des témoignages à nos audiences publiques, des mémoires qui nous ont été présentés et des travaux de recherche que nous avons effectués que les peuples autochtones reconnaissent que l'établissement de mécanismes de responsabilité gouvernementale doit aller de pair avec l'autonomie gouvernementale et les arrangements financiers conclus à cette fin. Les gouvernements autochtones doivent pouvoir démontrer à leurs citoyens qu'ils exercent un pouvoir gouvernemental et qu'ils gèrent la richesse et les biens collectifs de la nation ainsi que les structures administratives d'une manière responsable et ouverte.

À l'heure actuelle, les gouvernements et les organismes autochtones doivent rendre des comptes principalement à des gouvernements et à des organismes non autochtones, tels que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), qui financent leurs activités. Certaines collectivités ont largement l'impression que leurs dirigeants s'imposent au lieu de les diriger et que la corruption et le népotisme règnent. De plus en plus, les autochtones contestent leurs dirigeants par divers moyens, dont les poursuites judiciaires contre des chefs accusés de prévarication. Pour les Premières nations, cette

situation s'explique par le régime de gestion imposé par la Loi sur les Indiens et par les politiques administratives connexes. Depuis un siècle, cette loi a remplacé ou relégué dans l'ombre les structures politiques traditionnelles et les mécanismes de contrôle interne que les autochtones avaient mis au point au fil des siècles en fonction de leurs sociétés et de leurs situations particulières²⁷¹.

Sur le plan administratif, les systèmes d'information et la filière hiérarchique menant jusqu'aux organismes externes comme le MAINC sont longs et complexes et détournent les énergies des fournisseurs de services aux autochtones de leurs responsabilités à cet égard. Ces mécanismes ont poussé les gouvernements autochtones à être plus sensibles aux exigences des organismes externes qu'aux besoins des membres de la collectivité. De plus, il a été difficile d'accroître la responsabilisation politique, du fait que ce sont des fonctionnaires et des dirigeants non autochtones qui prennent les décisions clés relatives aux politiques et aux programmes.

Éliminer les pratiques administratives et autres liées à la Loi sur les Indiens ainsi que des formes semblables de fonction gouvernementale déléguée constituera un aspect important de la guérison et de la capacité des autochtones à se donner des moyens pour exercer l'autonomie gouvernementale. La transformation des régimes administratifs pourrait être difficile, en partie parce qu'un grand nombre des pratiques actuelles sont bien connues et bien implantées dans les administrations. Dans bien des cas, cependant, les membres des Premières nations ont déjà commencé à adapter les pratiques découlant de la Loi sur les Indiens à leurs propres situations, besoins et préférences²⁷².

Les intervenants qui ont témoigné devant la Commission ont reconnu que les systèmes de reddition de comptes et de responsabilité gouvernementale doivent être ancrés profondément dans les structures de base des gouvernements autochtones et être en accord avec les normes culturelles de la population. Selon un mémoire présenté à la Commission:

[TRADUCTION] L'obligation de rendre des comptes doit être examinée avec soin. Par le passé, il y avait des mécanismes de contrôle qui fonctionnaient bien et convenaient aux Anishnabés. Les chefs étaient les serviteurs du peuple et faisaient respecter les valeurs de la communauté. Rendre des comptes n'était pas simplement un but ou un objectif du système, cela faisait partie intégrante du système. Il y avait une véritable approche globale et consensuelle du gouvernement. Le consensus en tant que moyen

pratique pour prendre des décisions doit être rétabli par les Anishnabés²⁷³.

Les mécanismes de contrôle interne favorisant la reddition de comptes par le gouvernement existent dans les cultures et les traditions politiques autochtones. Les peuples et les cultures autochtones ont une riche tradition et une variété infinie d'usages et de coutumes dont ils peuvent s'inspirer à cet égard. En général, les intervenants ont exprimé le désir de voir leurs traditions inscrites au cœur d'un gouvernement autochtone responsable. Mais compte tenu des défis importants et sans précédent que devront relever les gouvernements autochtones contemporains, les peuples autochtones voudront peut-être songer à inclure des mécanismes structurés de reddition de comptes, notamment des normes codifiées concernant la conduite professionnelle des titulaires de charge publique et les conflits d'intérêts.

Développer les capacités internes de responsabilité politique, financière et administrative de leur gouvernement devrait faire partie des activités qu'entreprendront les nations autochtones en vue de l'élaboration de leur constitution et de la mise sur pied de leur gouvernement. L'essence de l'obligation de rendre des comptes est que les dirigeants politiques et les fonctionnaires sont responsables de leur conduite lorsqu'ils occupent une charge publique ou qu'ils sont en position d'autorité. Les citoyens doivent être assurés que le gouvernement est dirigé par des personnes au-dessus de tout reproche et que l'administration publique est entre les mains de fonctionnaires compétents.

L'obligation de rendre des comptes s'applique dans trois grands domaines: pour les décisions politiques, pour l'administration des affaires publiques et pour l'utilisation des deniers publics. Les dirigeants élus et nommés rendent des comptes officiellement par l'application de règles et de mécanismes clairement définis. Cette obligation signifie que ceux qui font affaire avec les bureaux du gouvernement ou qui en reçoivent des services seront traités avec impartialité, justice et égalité; que les décisions du gouvernement ne seront pas influencées par des considérations privées et seront mises en œuvre efficacement et économiquement; que les titulaires de charge publique ne profiteront pas de leur situation pour obtenir un gain personnel. En résumé, c'est la clientèle desservie plutôt que les titulaires de charge publique qui doit profiter de l'exercice de cette fonction.

Les mécanismes de reddition de comptes comprennent normalement l'obligation pour le gouvernement de publier ses dépenses de fonds publics, un

code d'éthique pour les titulaires de charge publique et des lignes directrices sur les conflits d'intérêts, ainsi que des mécanismes d'application. Leur but, et celui des régimes de responsabilité en général, consiste à maintenir la confiance publique dans l'intégrité du gouvernement, à faire respecter des normes élevées dans la fonction publique et à encourager les meilleures candidatures aux charges publiques. En ce sens, la reddition de comptes est indissociable d'autres éléments de la fonction gouvernementale, dont le choix des dirigeants et les processus décisionnels.

Pour un gouvernement autochtone, les stratégies relatives à la reddition de comptes pourraient comprendre des mécanismes explicites et généraux. En ce qui concerne la responsabilité explicite, divers mécanismes peuvent être établis dans les constitutions, les lois et autres autorisations publiques autochtones. En matière d'utilisation et de dépenses des fonds publics, les autorisations publiques, dont les lois et les procédures administratives régissant la gestion et l'information financières, peuvent être mises en place par les gouvernements autochtones. Elles peuvent comprendre des structures et des procédures permettant une évaluation et un examen indépendants de toutes les activités gouvernementales, notamment les dépenses publiques et la gestion des finances publiques.

Le Canada possède une vaste expérience des mécanismes de responsabilité publique dont les autochtones pourraient s'inspirer. Ainsi, tous les gouvernements au Canada ont des lois, des politiques ou des lignes directrices visant à s'assurer que les intérêts personnels des titulaires de charge publique ne sont pas incompatibles avec l'exercice de leurs fonctions. Ces mécanismes précisent les types de comportement ou d'activités jugés inacceptables, notamment vendre ou acheter une charge publique, influencer les nominations, recevoir une rémunération pour des services rendus en application de lois ou de marchés, enfreindre la loi, faire obstruction à la justice, s'engager dans des affaires ou des activités politiques éventuellement en conflit avec les fonctions officielles et ne pas divulguer un intérêt financier pouvant être incompatible avec l'exercice d'une charge publique. Ces lois fixent également les sanctions, qui vont de l'emprisonnement, d'amendes et de réprimandes à la suspension ou à la destitution du titulaire de la charge publique²⁷⁴.

Les gouvernements tribaux aux États-Unis bénéficient d'une très grande souveraineté dans les décisions politiques internes. Leur expérience peut aussi être intéressante et pertinente pour les peuples autochtones du Canada qui conçoivent et mettent en œuvre leurs propres systèmes de gouvernement responsable. Ainsi, depuis 1984 les Navajos ont leur propre Ethics in

Government Act, loi qui décrit les normes de conduite acceptables et les restrictions visant les activités des titulaires de charge publique et des fonctionnaires, ainsi que les peines et les sanctions s'y rattachant. La loi exige que les titulaires de charge publique remplissent tous les ans un formulaire divulguant leurs intérêts financiers et autres. Ces divulgations ainsi que la promotion et la supervision générales de l'éthique au sein du gouvernement navajo relèvent de la commission d'éthique et des règlements du conseil tribal navajo. Cet organisme a des pouvoirs quasi judiciaires relativement à la surveillance des titulaires de charge publique, aux enquêtes et à la tenue d'audiences sur les allégations d'infraction au code d'éthique²⁷⁵.

D'autres mécanismes généraux de reddition de comptes, prévoyant une interaction directe entre les dirigeants du gouvernement, les titulaires de charge publique et les citoyens, pourraient aussi être créés pour faire en sorte que les gouvernements autochtones, en particulier les structures au niveau de la nation, restent sensibles aux personnes qu'ils servent.

Les stratégies générales axées sur l'éducation communautaire pourraient comprendre:

- des rencontres et des consultations publiques périodiques sur les affaires publiques
- une communication par des bulletins, à la radio, à la télévision et à la télévision par câble
- des sondages et des évaluations communautaires périodiques, notamment sur les activités, les priorités et les programmes du gouvernement
- la création d'organismes consultatifs de citoyens pour les anciens, les jeunes et les femmes, dans des secteurs clés de l'activité gouvernementale (p. ex. finances, choix et évaluation des employés)
- des possibilités d'interaction directe entre les citoyens, les dirigeants et les titulaires de charge publique, notamment par des périodes de questions réservées aux citoyens.

Recommandations

La Commission recommande :

2.3.39

Que les gouvernements autochtones élaborent et mettent en œuvre des stratégies relatives à la reddition de comptes et à la responsabilité pour maintenir l'intégrité du gouvernement et la confiance du public dans les dirigeants gouvernementaux, les titulaires de charge publique et les administrations publiques.

2.3.40

Que les gouvernements autochtones prennent les mesures suivantes en matière de reddition de comptes:

- a) adopter des codes de conduite pour les titulaires de charge publique;
- b) adopter des lois, des politiques ou des lignes directrices sur les conflits d'intérêts;
- c) établir des structures ou des organismes indépendants chargés de défendre et de promouvoir l'intérêt public et l'intégrité des gouvernements autochtones;
- d) établir des mécanismes généraux de reddition de comptes afin d'assurer une compréhension généralisée et continue des buts, priorités, procédures et activités des gouvernements, ainsi que des processus de prise de décisions et des systèmes d'information.

2.3.41

Que, dans la mesure jugée pertinente par les autochtones concernés, les stratégies relatives à la reddition de comptes et à la responsabilité des gouvernements autochtones reflètent les coutumes, les traditions et les valeurs autochtones et s'appuient sur elles.

La collecte de données et la gestion de l'information

Il faudra modifier et perfectionner les systèmes statistiques et les instruments de collecte de données à l'échelle du Canada afin qu'ils cadrent avec les formes naissantes de gouvernement autochtone. Au bout du compte, les améliorations apportées à la structure et aux activités de Statistique Canada relativement aux autochtones de même qu'aux méthodes de recensement,

d'enquêtes postcensitaires et autres auprès des autochtones simplifieront les activités de planification des gouvernements autochtones ainsi que le calcul des paiements de transfert destinés à ceux-ci.

Pour mettre sur pied leur propre gouvernement et assurer la planification, les autochtones devront savoir quelles seront les répercussions des changements politiques, démographiques, sociaux et économiques sur leurs nations et disposer de mécanismes de collecte des données permettant de dresser un tableau de la situation à l'échelle de la collectivité ou de la nation. Mais pour pouvoir compter sur un système statistique fiable, valable et continu, il faudra que tous les peuples et nations autochtones participent. C'est à cette condition que le système aura l'utilité et la crédibilité recherchées par les usagers.

Les sociétés autochtones, de même que leurs structures gouvernementales, leur économie et leurs conditions sociales, évoluent constamment. Aussi, l'existence d'un mécanisme ou d'un instrument d'enquête souple, permettant d'évaluer l'ampleur de ces changements sur une période donnée, nous paraît-elle essentielle. Une enquête postcensitaire donne la possibilité d'atteindre un large échantillon de la population autochtone, surtout les autochtones qui vivent à l'extérieur des réserves, dans des régions rurales et urbaines, et permet le type d'analyse approfondie nécessaire pour élaborer des politiques, planifier et évaluer les programmes et les services qui s'adressent aux autochtones, activités qui relèveront de plus en plus des gouvernements autochtones. Statistique Canada pourrait consulter des organisations autochtones nationales pour déterminer l'éventail des collectivités hors réserve qui devraient faire l'objet d'une enquête postcensitaire.

En ce qui concerne la teneur des instruments d'enquête, on constate que les autochtones se définissent de plus en plus en fonction de leur appartenance à une nation ou à une tribu, au lieu d'accepter les termes utilisés dans les questionnaires. Les répondants ont toujours pu ajouter le nom d'un groupe ethnique ne figurant pas sur la liste des réponses. Toutefois, ils doivent pour ce faire l'indiquer dans la partie réservée aux «autres groupes ethniques», généralement à la fin de la liste des groupes ethniques. Les autochtones risquent d'être tentés de ne pas répondre à la question sur l'origine ethnique ou culturelle, étant donné qu'ils ne considèrent pas qu'ils font partie d'un groupe ethnique. D'autres problèmes se posent dans la sélection des populations de référence en vue des enquêtes postcensitaires.

On nous a signalé qu'il faudrait peut-être apporter des changements au système de codage géographique employé par Statistique Canada dans le

recensement et d'autres instruments d'enquête, de sorte qu'ils tiennent compte des nouveaux territoires relevant des gouvernements autochtones ou des régions où ces derniers peuvent naître sous forme de gouvernement populaire ou autre. Ces régions comprennent les établissements métis de l'Alberta, les collectivités du Moyen Nord qui comptent une population autochtone importante et le Nunavut. Les changements recommandés pourraient aider les autochtones et les groupes locaux à obtenir plus facilement et à moindre coût des données de Statistique Canada.

Recommandation

La Commission recommande :

2.3.42

Que Statistique Canada prenne les mesures suivantes pour améliorer sa collecte de données:

a) poursuivre ses consultations avec les gouvernements et les organisations autochtones afin de mieux comprendre leurs besoins en matière de données;

b) créer un comité consultatif autochtone externe, comprenant suffisamment de représentants d'organisations autochtones nationales et d'autres spécialistes autochtones pour discuter:

- des besoins en données statistiques des autochtones;
- de la conception et de la réalisation d'enquêtes en vue de recueillir des données sur les peuples autochtones;

c) continuer l'enquête postcensitaire auprès des autochtones et s'assurer qu'elle devienne un outil habituel de collecte de données à Statistique Canada;

d) s'assurer que les futurs recensements renfermeront tous des questions pertinentes, afin de permettre une enquête postcensitaire auprès des autochtones;

e) compte tenu du nombre élevé d'autochtones qui vivent dans des régions urbaines et rurales à l'extérieur des réserves, élargir l'échantillon de la

population hors réserve, afin de pouvoir obtenir le profil statistique d'un plus grand nombre de collectivités qu'en 1991;

f) veiller à ce que les questions soient acceptables pour les autochtones et permettent d'obtenir plus facilement l'information voulue concernant les besoins des formes naissantes de gouvernement autochtone;

g) sonder un échantillon représentatif d'autochtones dans les enquêtes postcensitaires;

h) inclure les établissements métis de l'Alberta dans le système de codage géographique standard de Statistique Canada, en donnant à chacune des collectivités le statut de subdivision de recensement;

i) examiner la situation d'autres collectivités du Moyen Nord, qui ne sont pas des réserves indiennes ni des établissements sur les terres de la Couronne, pour déterminer si elles devraient être signalées comme étant des régions spéciales dans la base de données sur le recensement;

j) envisager d'attribuer un identificateur de nation aux réserves indiennes et aux établissements dans les dossiers géographiques, afin que les données relatives à ces collectivités soient regroupées d'après l'appartenance à la nation et que les individus puissent être identifiés selon leur nation.

Nous félicitons le gouvernement fédéral d'avoir cherché à obtenir la participation des autochtones dans la réalisation du recensement de 1991 et de l'enquête postcensitaire auprès des peuples autochtones. Statistique Canada a innové en consultant massivement les groupes autochtones. Il a conclu des ententes avec des organisations des Premières nations dans plusieurs provinces, ce qui a permis aux autochtones de jouer un rôle important dans la réalisation et la supervision de la collecte des données. Dans les régions visées par ces ententes, la collecte des données s'est bien déroulée.

Recommandation

La Commission recommande :

2.3.43

Que le gouvernement fédéral prenne les mesures suivantes dans les

recensements futurs:

a) maintenir sa politique visant à conclure des ententes bilatérales avec des gouvernements autochtones représentatifs et leurs collectivités, selon le cas, pour la réalisation des prochains recensements et enquêtes postcensitaires;

b) compte tenu des questions soulevées dans le présent rapport et de la nécessité d'obtenir de l'information détaillée et exacte sur les peuples autochtones, infirmer la décision de ne pas mener d'enquête postcensitaire dans le cadre du recensement de 1996;

c) déployer des efforts spéciaux pour conclure des ententes dans les régions du Canada où la participation au recensement de 1991 a été faible. La capacité des gouvernements autochtones de concevoir, de planifier et de gérer une vaste gamme de fonctions et d'activités gouvernementales à l'avenir sera accrue si les peuples autochtones ont des compétences suffisantes en gestion de l'information et un accès aux outils technologiques pertinents dans leurs propres organisations gouvernementales. Les systèmes de gestion de l'information dont sont actuellement dotées les collectivités autochtones suffisent peut-être pour assumer un nombre limité de responsabilités gouvernementales locales et pour administrer les services de petits fournisseurs, de sociétés et d'associations sans but lucratif. Mais lorsque les gouvernements autochtones auront beaucoup plus de pouvoirs et de responsabilités dans des domaines comme la citoyenneté, la planification et la gestion financières et les nouveaux secteurs de services, la demande de systèmes de gestion de données et de capacités connexes augmentera. Ils devront pouvoir compter sur les ressources humaines, les technologies et l'équipement nécessaires afin de relever avec confiance les défis que présentera la gestion de l'information dans le cadre d'un gouvernement autochtone. Les systèmes de gestion de l'information destinés à soutenir l'autonomie gouvernementale devraient permettre un accès contrôlé aux renseignements confidentiels, la collecte et l'analyse de données au sein des collectivités et entre les collectivités d'une même nation, le regroupement de l'information concernant diverses nations autochtones et une compatibilité maximale avec les statistiques pancanadiennes recueillies par Statistique Canada. Dans le chapitre 5 du volume 3, nous recommandons la création d'un centre d'information statistique autochtone afin de répondre à ces besoins.

Recommandation

La Commission recommande :

2.3.44

Que les gouvernements mettent sur pied des systèmes de gestion de l'information en vue d'appuyer l'autonomie gouvernementale comprenant:

- a) un soutien financier pour les technologies et l'équipement, proportionnel à l'ampleur des activités du gouvernement autochtone;
- b) des programmes de formation et de perfectionnement, notamment des stages et des échanges de professionnels avec Statistique Canada, afin de favoriser la compatibilité entre les systèmes des gouvernements autochtones et ceux de Statistique Canada.

4.3 La structure du gouvernement du Canada pour la conduite des affaires autochtones

La mise en œuvre de nos recommandations exigera des modifications à l'organisation du gouvernement du Canada, relativement à ses responsabilités touchant les affaires autochtones. Sans vouloir chercher à déterminer à l'avance des choix que les dirigeants politiques et les fonctionnaires directement touchés sauront faire mieux que nous à cet égard, il nous incombe néanmoins d'examiner les changements qui devraient être apportés à la structure du gouvernement du Canada à la suite de nos recommandations. Nous proposons ce que nous croyons être la meilleure organisation possible dans la structure gouvernementale, y compris celle du Cabinet, pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique relative aux autochtones. Par le fait même, nous étudions l'avenir du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

La création d'organismes efficaces, grâce auxquels le gouvernement fédéral pourra tenir les engagements que nous recommandons, constitue une condition essentielle au changement. S'il est une conclusion que les dernières décennies permettent de tirer au sujet de l'administration fédérale des affaires autochtones, c'est qu'aucun changement véritable ne surviendra tant que les organismes ne seront pas structurés de manière à faciliter le changement et ne pourront pas compter sur du personnel dévoué, capable de travailler sans être soumis à des directives contradictoires.

Nous avons déjà établi que les échecs du gouvernement fédéral dans la

gestion des affaires autochtones s'expliquent par de profondes lacunes au niveau structurel. Nous en avons parlé longuement dans le volume 1, et nos recommandations concernant la redéfinition de la relation et l'amélioration de la situation sociale et économique des peuples autochtones reflètent notre évaluation des moyens de remédier à la situation. Les changements institutionnels précis dont il est question ici sont les compléments nécessaires à nos autres recommandations.

Nous commençons notre analyse par un historique des mécanismes fédéraux mis sur pied pour la conduite des affaires autochtones. Il importe de comprendre ce qui s'est passé dans l'histoire, parce que, même s'il y a eu de nombreuses réorganisations et divers changements d'attitude, d'autres aspects de la gestion fédérale des affaires autochtones sont demeurés pratiquement inchangés depuis de nombreuses décennies. Certains de ces aspects quasi immuables sont à l'origine des critiques désormais classiques concernant le MAINC et les résultats du gouvernement fédéral en général.

Nos propositions et nos recommandations ne reposent toutefois pas seulement sur les leçons de l'histoire. La réforme du statu quo présente plusieurs difficultés propres au contexte actuel. Dans une très grande mesure, ces difficultés sont influencées par la présente conjoncture sociale et économique et par les réalités de la vie organisationnelle au sein du gouvernement du Canada. Nous formulons également nos recommandations sur les institutions fédérales en tenant compte d'importants principes, tels que celui de la transparence, principes faciles à comprendre par les autochtones et d'autres segments du public attentifs à la question, ainsi que par l'ensemble du gouvernement du Canada. En résumé, la démarche que nous recommandons en vue de réorganiser le gouvernement fédéral tient compte des leçons tirées du passé, de la situation actuelle, et de l'orientation recommandée par la Commission relativement à la politique autochtone.

Les leçons de l'histoire

L'état actuel de la structure fédérale d'élaboration et de mise en œuvre de la politique autochtone traduit les conflits passés et la divergence des orientations politiques et bureaucratiques au sujet des questions autochtones. Il témoigne aussi du fait que les décideurs fédéraux ont rarement eu une vision globale des affaires autochtones. Au contraire, les divers ministères chargés des questions qui intéressent les peuples autochtones ont conçu des politiques et des programmes en vase clos, souvent à l'intention de groupes autochtones déterminés²⁷⁶.

Tout comme par le passé, l'approche fédérale révèle une interaction entre les idées liées à la notion de tutelle fédérale, une insistance marquée sur le développement d'infrastructures, née de la volonté d'améliorer la situation objective des autochtones et de permettre l'ouverture de terres et d'autres aménagements sur leurs territoires traditionnels et un accent sur le développement communautaire à la fois ciblé et holistique. Dans un passé plus récent, on constate que le gouvernement s'est préoccupé surtout de la délégation des pouvoirs administratifs et politiques. Il s'agissait d'abord d'un volet de la politique relative au développement du Nord, entrée en vigueur vers la fin des années 60. Mais cette approche est devenue le fondement des diverses initiatives fédérales des dernières années concernant l'autonomie gouvernementale. Malheureusement, les différents principes organisateurs et les diverses façons d'envisager la conduite des affaires autochtones ont souvent été contradictoires, aussi bien au sein du MAINC que dans l'ensemble du gouvernement fédéral.

L'examen critique du MAINC et de ses prédécesseurs révèle des changements presque continuels dans l'organisation et les politiques. Jusqu'à tout récemment, les critiques formulées par les autochtones et d'autres observateurs ont cependant été remarquablement unanimes²⁷⁷. Voici les plus fréquentes.

Le MAINC traîne les vestiges du colonialisme et du paternalisme et est réfractaire au changement.

En tant que ministère chargé d'appliquer la Loi sur les Indiens, le MAINC aurait difficilement pu échapper à cette critique. Depuis au moins 30 ans, les ministres successifs des Affaires indiennes ont annoncé leur intention de modifier l'orientation du ministère et de lui donner un nouveau rôle de promotion du développement économique et politique des collectivités autochtones. Les succès dans ce domaine, s'il en est, ont été plus lents que prévu et ne reflètent pas un engagement entier de la part du ministère²⁷⁸.

Le MAINC n'a pas su s'imposer dans l'arène fédérale.

Les ministères qui ont des responsabilités fonctionnelles et des budgets plus ciblés, dont les principaux sont la Défense, la Santé, les Ressources naturelles (et ses divers prédécesseurs) et les Pêches, semblent pouvoir damer le pion au MAINC, tout au moins dans son rôle de formulation de politiques. De plus, selon certains, le MAINC a eu du mal à faire adopter ses propres initiatives

stratégiques par le Cabinet au cours des ans.

La faiblesse relative du MAINC peut sembler étrange, compte tenu du budget important qui lui est alloué et de la capacité du ministre d'obtenir des crédits supplémentaires à même le budget des dépenses²⁷⁹. Cette faiblesse résulte vraisemblablement des contradictions que renferme le mandat du ministère, lesquelles l'ont plongé dans des débats internes sans fin sur les politiques et l'ont empêché de profiter pleinement des efforts d'une clientèle efficace et active sur le plan politique²⁸⁰. Cette clientèle est extrêmement variée, comprenant notamment, selon le moment, des exploitants de ressources, des Indiens inscrits, des Inuit et des dirigeants politiques du Nord qui aspirent à faire de leur territoire une province. En maintes occasions, presque tous les membres de cette clientèle ont tenté de contourner le MAINC en faisant des démarches plus directes auprès des autres ministères ou du Cabinet.

Le MAINC se montre évasif ou négligent lorsqu'il s'agit de respecter les obligations fédérales en matière de traités et de revendications.

La politique fédérale sur les droits et les titres ancestraux, ainsi que celle qui touche aux traités et aux revendications globales ont depuis toujours été très incohérentes²⁸¹. Mais si les orientations ont varié de manière spectaculaire, il est évident que le comportement du gouvernement fédéral a été relativement constant: son rôle a consisté à nier l'esprit et l'objectif premiers des traités et à tenter de limiter tout accroissement des responsabilités fédérales à l'égard des peuples autochtones du Canada. L'absence d'un mécanisme efficace de surveillance, mis à part les tribunaux, a soulevé des préoccupations²⁸².

Le défi organisationnel

En replaçant ces perceptions et ces leçons de l'histoire dans le contexte actuel, la Commission a été confrontée à trois difficultés importantes pour définir le type d'organisation qui devrait être chargée des affaires autochtones au niveau fédéral:

- La capacité sur le plan des politiques: Comment la capacité organisationnelle du gouvernement fédéral peut-elle être améliorée, afin qu'il soit possible d'élaborer des politiques permettant de concrétiser la relation renouvelée?
- La mise en œuvre: Quels arrangements institutionnels sont les plus susceptibles de mettre en œuvre des réformes importantes une fois la politique

élaborée?

- Les tendances actuelles de l'organisation gouvernementale: Comment ces vastes propositions de réforme des structures et des programmes peuvent-elles être expliquées et défendues dans la réalité du gouvernement des années 90?

La capacité sur le plan des politiques

Nos recommandations relatives à la capacité du gouvernement fédéral sur le plan des politiques font ressortir des besoins impérieux.

Premièrement, il faut distinguer les initiatives stratégiques qui permettront d'amorcer la nouvelle relation, de celles qui la maintiendront.

Parmi les principales recommandations de la Commission, plusieurs font partie de cette première catégorie de mesures qui lanceront le processus de renouvellement de la relation entre les peuples autochtones et les autres Canadiens. Ces mesures comprennent, par exemple, la proposition visant une proclamation royale qui créerait un contexte favorable aux négociations, l'adoption d'une loi sur la reconnaissance et le gouvernement des nations autochtones, la décision de créer et d'appuyer des commissions des traités et, pour le Premier ministre, la décision de réorganiser le gouvernement de façon à tenir compte de la nouvelle relation et des propositions de changement mises en avant par la Commission.

La mise en œuvre de ces mesures exigera le leadership du Premier ministre et le soutien du gouvernement, ainsi que sur l'effort soutenu du Cabinet du Premier ministre et du Bureau du Conseil privé.

Deuxièmement, nos recommandations doivent viser à doter le gouvernement fédéral d'une capacité sur le plan des politiques se rapportant à l'éventail complet de ses responsabilités envers les peuples autochtones.

La Commission a formulé des recommandations sur de nombreux secteurs d'activités comme la santé, l'éducation et le développement économique. L'expérience du MAINC révèle que l'efficacité d'une unité polyvalente peut être entravée par divers obstacles de taille dans l'ensemble du champ de responsabilités. Lorsqu'un seul ministère doit cumuler de nombreuses fonctions, il lui est difficile de posséder des compétences approfondies dans tous les secteurs. Ce problème s'amplifie lorsque des ministères et des organismes gouvernementaux qui assument la responsabilité principale d'une

fonction en particulier (p. ex. le développement des ressources humaines ou les ressources naturelles) peuvent, à l'échelle du gouvernement, dominer les débats sur l'orientation des initiatives visant les autochtones ou influencer la situation des autochtones, par leur action ou leur inaction.

Troisièmement, le souvenir et la réalité des interventions passées du gouvernement fédéral amènent à conclure qu'il faut recommander que la surveillance et l'orientation des politiques s'exercent autrement que par les tribunaux.

La mise en œuvre

Quelle que soit l'orientation future du gouvernement fédéral, des questions organisationnelles fondamentales se posent concernant la mise en œuvre des politiques et des programmes.

Quelle sera la relation opérationnelle entre les gouvernements autochtones et le gouvernement fédéral?

Cette question pourrait revêtir un caractère particulièrement décisif durant la transition vers l'autonomie gouvernementale. Le gouvernement fédéral sera alors toujours chargé d'aider les gouvernements autochtones à renforcer leurs capacités de sorte qu'ils puissent diriger leurs propres affaires. À long terme, le gouvernement fédéral continuera d'entretenir avec les gouvernements autochtones, des rapports administratifs sur des questions comme la coordination et le financement des politiques et des programmes.

Des considérations symboliques et pratiques inciteront probablement les gouvernements autochtones à chercher à établir avec le gouvernement fédéral une relation semblable à certains égards à celle qui existe entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Cela suppose un accès étendu aux divers ministères et organismes du gouvernement fédéral²⁸³.

En ce qui concerne les nations signataires de traités et celles qui ont des revendications globales, pourra-t-on apporter des améliorations organisationnelles qui amèneront le gouvernement fédéral à s'acquitter de ses obligations plus rapidement et plus efficacement?

Est-ce par l'intermédiaire d'une organisation comme le MAINC que le gouvernement fédéral parviendra le mieux à remplir ses obligations de

fiduciaire et ses responsabilités opérationnelles aux termes de la Loi sur les Indiens? Cette question revêt une importance particulière lorsqu'on pense que certaines communautés autochtones pourraient préférer ne pas se soustraire au régime de cette loi dans un proche avenir.

Les tendances actuelles de l'organisation gouvernementale

Afin de déterminer quelle organisation conviendrait le mieux pour assurer l'efficacité du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques sur les autochtones, il faudrait tenir compte de l'expérience récente et de l'orientation actuelle de la réforme de l'appareil gouvernemental fédéral.

Deux efforts antérieurs de réorganisation du Cabinet fédéral retiennent notre attention, même s'ils ont tous deux été abandonnés. Dans le premier cas, il s'agissait de créer un ministère d'État, mécanisme que l'on pourrait être tenté d'utiliser pour réorganiser les responsabilités fédérales relatives aux affaires autochtones²⁸⁴. Un ministère d'État, sans fonctions opérationnelles, peut sembler un instrument tout indiqué pour inaugurer une ère nouvelle, où les gouvernements autochtones contrôleront eux-mêmes une grande partie des dépenses publiques sur leurs propres territoires. Toutefois, d'après les évaluations qui ont porté sur d'anciens ministères de ce genre, comme celui chargé des Affaires urbaines et celui chargé des Sciences et de la Technologie, ce type d'organisme a rarement réussi à exercer une influence sur les ministères dotés de responsabilités opérationnelles et de budgets considérables ou sur le Cabinet²⁸⁵. Il paraît donc souhaitable, dans de telles circonstances, de trouver des moyens d'accroître l'influence des ministères d'État chargés de l'élaboration de politiques.

La deuxième approche consistait à recourir à la création de comités du Cabinet et au regroupement de certains ministères d'État dans une même enveloppe ou autre structure. Utilisée seule, cette solution n'est pas prometteuse. Les travaux de Bruce Doern semblent indiquer que le système des enveloppes des années 70 n'a pas réussi à cerner toute l'étendue de la question autochtone et qu'il en a plutôt concentré tous les aspects sous la rubrique de la politique sociale²⁸⁶.

La création d'un ministère des Affaires autochtones chargé uniquement des politiques et de la réforme du système des dépenses constitue un élément de nos recommandations, mais elle ne suffit pas.

Lorsque nous avons étudié les solutions institutionnelles, nous avons aussi tenu compte des tendances récentes dans l'organisation gouvernementale

fédérale, issues en grande partie des impératifs de compression des dépenses, notamment:

- de la création de grands ministères polyvalents comme Développement des ressources humaines, Travaux publics et Services gouvernementaux et Patrimoine canadien; ces superministères ont été mis sur pied pour améliorer la coordination des politiques et des programmes au sein du gouvernement fédéral, et ce en créant des ministères dont les responsabilités sont apparentées, et pour faciliter la réduction du nombre d'employés dans la fonction publique fédérale, en combinant les fonctions et les responsabilités semblables;
- du désir de créer des partenariats entre le gouvernement fédéral et d'autres gouvernements, des organisations non gouvernementales et le secteur privé, partenariats souvent vus comme des moyens de faciliter l'exécution des programmes et de relancer la capacité d'action du gouvernement fédéral; en termes plus familiers, le gouvernement fédéral préférerait mener la barque plutôt que de ramer²⁸⁷;
- du maintien de certaines fonctions «commerciales» du gouvernement, mais au sein d'organismes de service spéciaux plus indépendants;
- de la volonté bien affirmée de réduire la taille apparente de l'appareil gouvernemental fédéral.

En formulant nos recommandations, nous n'avons suivi aucune de ces tendances aveuglément. Nous estimons cependant que nos propositions de réforme institutionnelle se situent plutôt dans une voie médiane raisonnable, mais résolue: elles sont tout indiquées dans la conjoncture actuelle, mais n'emboîtent pas nécessairement le pas à celui qui crie le plus fort. Fait plus important encore, elles fournissent une base organisationnelle solide pour aller de l'avant, en permettant de bâtir la nouvelle relation et de soutenir les efforts des autorités fédérales lorsqu'il sera temps de préparer les nombreux programmes et initiatives stratégiques que nous recommandons.

Enfin, deux importantes réalités du fonctionnement des bureaucraties gouvernementales se trouvent à l'arrière-plan de toutes les recommandations institutionnelles de la Commission:

- les organismes centraux existants ont des intérêts persistants et solides dans les politiques sur les autochtones, surtout les ministères des Finances et de la

Justice, le Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé;

- la Commission espère déclencher un mouvement durable de changement, mais doit reconnaître que cet élan se heurtera à des inerties naturelles considérables qui ralentiront ou restreindront la mise en œuvre des recommandations clés.

Ces forces contraires comprennent l'absence de capacité institutionnelle de tout faire en même temps ou de faire certaines choses, l'attention accordée par le gouvernement à d'autres politiques et les conflits entre divers volets institutionnels du gouvernement fédéral quant aux priorités. Ces deux derniers facteurs indiquent le besoin d'acquiescer des moyens pour élaborer, de façon claire et précise, les politiques sur les affaires autochtones et d'attribuer clairement la responsabilité de la coordination des diverses composantes du gouvernement fédéral susceptibles d'être chargées de mettre en œuvre la nouvelle relation.

Tous les facteurs que nous venons de passer en revue justifient un nouvel examen soigné et approfondi des institutions fédérales grâce auxquelles la nouvelle relation pourrait se concrétiser. La complexité organisationnelle ainsi que la volatilité des affaires autochtones et les nombreux affrontements coûteux portent à penser que la création d'institutions pouvant entraîner des changements fondamentaux ne sera pas chose facile. En réfléchissant aux diverses possibilités de réforme, nous avons été guidés par un certain nombre de principes qui touchent à l'intérêt du public et aux besoins organisationnels.

Les principes proposés

Les principes qui suivent sous-tendent nos recommandations concernant l'organisation du gouvernement fédéral. Il ne s'agit pas de critères d'évaluation; le fait que certains d'entre eux semblent contradictoires empêcherait de s'en servir à cette fin. En revanche, ils représentent un complément à l'analyse précédente et peuvent servir d'inuksuit, d'aides à la navigation.

- *La simplicité* : Les changements organisationnels devraient être aussi clairs que possible; toutes choses étant égales par ailleurs, lorsqu'on peut choisir un modèle ou un mécanisme, il faudrait retenir le plus simple.
- *La transparence* : Les motifs des recommandations et leur contenu doivent pouvoir être compris facilement au sein du gouvernement du Canada, par les peuples autochtones et d'autres groupes de la population canadienne qui

s'intéressent à la question.

- *Le lien entre l'élaboration et la mise en œuvre des politiques* : L'expérience semble montrer que ce sont les initiatives créées par les exécutants de première ligne et mises en œuvre avec le concours des planificateurs qui ont le plus de chances de succès. Cela suppose le rejet de la formule des ministères d'État, tels qu'ils ont été conçus par le passé, mais nécessite l'examen des moyens pour améliorer les méthodes d'élaboration et d'application des politiques.
- *La surveillance* : Devant l'impression répandue que le gouvernement fédéral ne respecte pas ses engagements, il convient d'accorder une importance particulière aux mécanismes de surveillance autres que les tribunaux.
- *Le respect de la différence* : Les politiques et les mécanismes institutionnels doivent refléter les différences fondamentales entre les peuples autochtones. Cela peut entraîner des distinctions à l'intérieur d'une même organisation fédérale ou d'un même secteur de politiques ou entre divers secteurs ou organisations.

Les répercussions sur le rôle de l'administration fédérale

Nos recommandations peuvent être classées en trois grandes catégories.

Premièrement, on trouve les recommandations essentielles à la redéfinition de la relation entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones. Nous pouvons en citer deux exemples, soit l'adoption de nouvelles lois sur lesquelles serait fondée la nouvelle relation, c'est-à-dire une proclamation royale et la législation complémentaire et la création d'institutions qui permettraient d'améliorer les politiques, tant à l'étape de l'élaboration que de la mise en œuvre, comme c'est le cas avec la réorganisation du gouvernement fédéral et la mise sur pied des commissions des traités et du Tribunal des traités et des terres autochtones.

Ces mesures seront nécessaires pour enclencher le processus de renouvellement de la relation. Elles exigeront le leadership du Premier ministre et l'appui total du Cabinet, ainsi que le soutien continu et manifeste des organismes centraux du Cabinet, soit le Bureau du Conseil privé et le Cabinet du Premier ministre.

La deuxième catégorie renferme plusieurs recommandations clés qui exigeront l'attention soutenue du pouvoir exécutif fédéral. Ces recommandations jouent un rôle déterminant dans la concrétisation de la nouvelle relation, mais ne sont pas essentielles, tant du point de vue symbolique que juridique, au lancement du processus de renouvellement. Pour y donner suite, le gouvernement fédéral devra faire l'examen:

- des politiques sectorielles, dans des domaines comme l'éducation, la santé et la guérison ainsi que le logement;
- du cadre financier fédéral en ce qu'il se rapporte aux arrangements financiers entre le Canada et les gouvernements autochtones et aux niveaux de financement des programmes fédéraux permanents et des nouvelles institutions et ententes²⁸⁸.

Enfin, on remarque une troisième grande catégorie de recommandations venant appuyer ou améliorer les mesures déjà prévues par la loi (le plus souvent la Loi sur les Indiens), c'est-à-dire:

- la mise en œuvre: la signature de nouvelles ententes touchant les revendications globales et l'autonomie gouvernementale conformément aux approches recommandées par la Commission et l'obligation pour le gouvernement fédéral de respecter les modalités des accords et des mécanismes existants (parmi les exemples récents, l'accord portant sur la création du Nunavut et l'accord sur les revendications territoriales du Nunavut, ainsi que l'initiative au Manitoba et le récent guide de la politique fédérale, L'autonomie gouvernementale des Autochtones) permettent de conclure qu'il faudra accroître la capacité du gouvernement fédéral de mettre en œuvre de tels accords;
- la réforme des services: cette activité s'adresse aux communautés qui, dans l'immédiat, décident de maintenir avec le gouvernement fédéral une relation fondée sur la Loi sur les Indiens et sur les pratiques administratives relatives à la fonction gouvernementale et aux services communautaires. Les recommandations de la Commission en faveur d'une réforme corrective, en particulier celles du volume 3, indiquent les améliorations qui devraient être apportées aux pratiques fédérales, même dans le contexte de la Loi sur les Indiens.

Ces activités laissent supposer que le gouvernement fédéral devra avoir la capacité:

- de négocier de nouveaux traités, des accords d'autonomie gouvernementale et des règlements de revendications territoriales;
- d'élaborer et d'examiner des politiques;
- de fournir des services et des programmes aux collectivités régies par la Loi sur les Indiens;
- de mettre en œuvre les nouvelles politiques et de favoriser le renouvellement de la relation; cela suppose des compétences spécialisées dans des domaines comme l'éducation, la santé et le développement économique, pour pouvoir modifier les politiques et les programmes en fonction des résultats des examens de politiques fédérales et des nouvelles ententes conclues avec les peuples autochtones et leurs gouvernements; cela exigera également de mettre des fonds et d'autres formes de soutien à la disposition des gouvernements autochtones, des organismes autochtones et des organisations formées conjointement par le Canada et les peuples autochtones (et peut-être les provinces), en application des engagements pris à cet égard;
- de concevoir et d'établir d'autres mécanismes de règlement des différends, tels que le Tribunal des traités et des terres autochtones;
- de s'assurer, grâce à une fonction centralisée de contrôle, au sein même du Cabinet, que les pratiques des ministères et organismes fédéraux sont conformes à la politique fédérale.

La structure organisationnelle proposée

Les leçons du passé, le contexte actuel et les défis positifs que posent les recommandations de la Commission pour le gouvernement fédéral sont autant de facteurs qui nécessiteront que ce dernier ait la capacité de définir et de mettre en œuvre la nouvelle relation tout en continuant de respecter ses obligations. La structure organisationnelle fédérale doit également permettre d'entretenir des relations intergouvernementales avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et de promouvoir des initiatives coordonnées et constructives de tous les ordres de gouvernement. Cette structure doit non seulement être dotée de toutes ces capacités, mais elle doit aussi pouvoir éviter les conflits d'intérêts entre institutions et d'autres difficultés associées aux formules précédentes.

Les éléments clés de cette nouvelle approche sont exposés dans nos recommandations touchant:

- le rôle de direction du Premier ministre
- la structure globale du Cabinet fédéral
- le rôle du Bureau du Conseil privé
- la création d'un ministère des Relations avec les autochtones, qui serait dirigé par un ministre des Relations avec les autochtones
- la création d'un ministère des Services aux Indiens et aux Inuit pour permettre aux autorités fédérales de continuer à respecter leurs obligations envers les collectivités indiennes et inuit, jusqu'à la transition vers l'autonomie gouvernementale.

Structure du Cabinet

La structure proposée pour le Cabinet tient compte des importantes leçons qu'on peut dégager de l'expérience des organismes gouvernementaux du passé, des différents besoins associés à un processus décisionnel centralisé ou plus décentralisé au niveau de l'exécutif et des réalités du cadre opérationnel de la mise en application des recommandations de la Commission. La figure 3.2 présente les cinq principaux éléments de l'approche que nous proposons:

1. La responsabilité de lancer et de maintenir le processus de renouvellement de la conduite des affaires autochtones incombe au Premier ministre.

Il appartiendrait naturellement au Premier ministre d'assumer ce rôle en consultation avec le Cabinet et avec le soutien de l'organe du Bureau du Conseil privé (BCP) qui s'occupe de tout l'appareil gouvernemental. Le BCP aurait à orienter l'activité fédérale pour ce qui concerne tout tribunal indépendant ou organisme bipartite ou tripartite qui pourrait être mis sur pied. Par exemple, les nominations au Tribunal des traités et des terres autochtones relèveraient du Cabinet, par l'intermédiaire du BCP.

De manière générale, comme nous le verrons plus tard, il incomberait au BCP de soutenir le Premier ministre et le Cabinet dans le cadre des travaux du

nouveau comité du Cabinet chargé des relations avec les autochtones.

Le rôle essentiel du Premier ministre ne se limiterait pas au lancement de la réforme institutionnelle ou d'un programme fédéral de soutien des tribunaux indépendants et organismes bipartites et tripartites. À un niveau plus fondamental, il appartiendrait au Premier ministre de lancer et d'entretenir le processus de renouvellement de la relation entre les peuples autochtones et la Couronne au moyen d'une mesure comme une nouvelle proclamation royale et sa législation complémentaire. Les détails de notre recommandation concernant une proclamation royale sont présentés au chapitre 2 du présent volume.

2. La création d'un portefeuille ministériel de premier plan, soit celui de ministre des Relations avec les autochtones, et d'un ministère des Relations avec les autochtones.

Créé pour diriger l'ensemble des initiatives fédérales qui vont permettre la définition et la mise en œuvre de la nouvelle relation entre le gouvernement fédéral et les autochtones, ce nouveau ministère serait appelé à élaborer des politiques et à s'acquitter de diverses responsabilités intergouvernementales; il serait de plus chargé de gérer le cadre financier global et les dépenses fédérales liées aux affaires autochtones. Nous avons essayé de tirer profit des efforts de changement institutionnel que le gouvernement fédéral a faits par le passé. Plus précisément, nous avons conclu qu'il faut un ministre doté d'un pouvoir réel lui permettant d'influer sur l'élaboration des politiques dans toute l'administration fédérale, de diriger l'évolution de la relation entre le gouvernement fédéral, les gouvernements autochtones et les provinces et territoires en ce qui concerne les affaires autochtones et de s'assurer que les ministères et organismes fédéraux respectent les politiques et autres engagements du gouvernement fédéral découlant de la nouvelle relation entre le Canada et les peuples autochtones.

Les efforts précédemment déployés dans la conduite des affaires autochtones et la coordination, au niveau fédéral, des initiatives dans divers domaines, tels que les affaires urbaines et les sciences et la technologie, se sont soldés par un échec. Dans le dernier cas, les ministères d'État ne disposaient pas des pouvoirs nécessaires à leurs tâches, c'est-à-dire les leviers stratégiques, mais surtout les leviers financiers. Entre le milieu des années 70 et 1984, année de sa disparition, le système des enveloppes devait permettre d'assurer une bonne coordination entre l'élaboration des politiques et les décisions sur les dépenses à engager dans différents secteurs. Ce système n'a pas permis

cependant de mettre suffisamment l'accent sur les questions autochtones ni de refléter l'ampleur de ces questions. On se contentait de les faire entrer sous la rubrique de la politique sociale, non seulement au niveau ministériel (en l'occurrence le ministère d'État au Développement social), mais aussi du comité correspondant du Cabinet chargé du développement social. Ayant fait l'historique de la Loi sur les Indiens, nous avons conclu que le MAINC ne dispose ni de la structure ni de l'environnement approprié pour accomplir le travail qui s'imposera.

Les critiques classiques du MAINC viennent étayer cette conclusion²⁸⁹. On peut évidemment être en désaccord avec ces critiques, mais il reste néanmoins qu'elles sont généralement considérées comme justifiées et que les recherches menées par la Commission elle-même semble les confirmer. D'après nous, le MAINC, de par sa culture organisationnelle depuis sa création, a manifesté deux tendances quelque peu contradictoires: d'une part, la résistance au changement et la réticence à assumer les obligations découlant de traités historiques ou d'ententes ultérieures touchant les revendications territoriales et, d'autre part, une propension plus récente à élaborer et à exécuter assez rapidement des initiatives stratégiques sans consultation suffisante des intéressés, ce qui en a poussé plus d'un à se demander si l'on avait bien réfléchi aux conséquences. À notre avis, ni l'une ni l'autre de ces tendances ne contribuera à créer une assise solide au sein du gouvernement du Canada pour la nouvelle relation que nous envisageons.

Dans la pratique, l'innovation que nous proposons aurait pour effet de charger le nouveau ministre de coordonner l'élaboration des politiques et des programmes destinés aux autochtones dans l'ensemble des ministères et organismes du gouvernement fédéral. Le ministre aurait le pouvoir de s'assurer que toute initiative ainsi que les activités déjà en cours reflètent bien l'esprit et l'objectif de la nouvelle relation. Dans une très large mesure, cela se réaliserait grâce au pouvoir qui lui serait conféré d'affecter des crédits aux secteurs et aux activités touchant les autochtones dans l'ensemble du gouvernement. Dans cette fonction de contrôle, le ministre serait également habilité à retirer ou à retenir des fonds au cas où les engagements du gouvernement fédéral ne seraient pas respectés par d'autres ministères ou organismes fédéraux, ou seraient contraires à l'esprit et à l'objectif de la nouvelle relation que nous proposons.

Il convient de signaler que le ministre des Relations avec les autochtones s'acquitterait de ses responsabilités financières à l'intérieur du cadre financier global du gouvernement fédéral, établi par le ministre des Finances. On peut

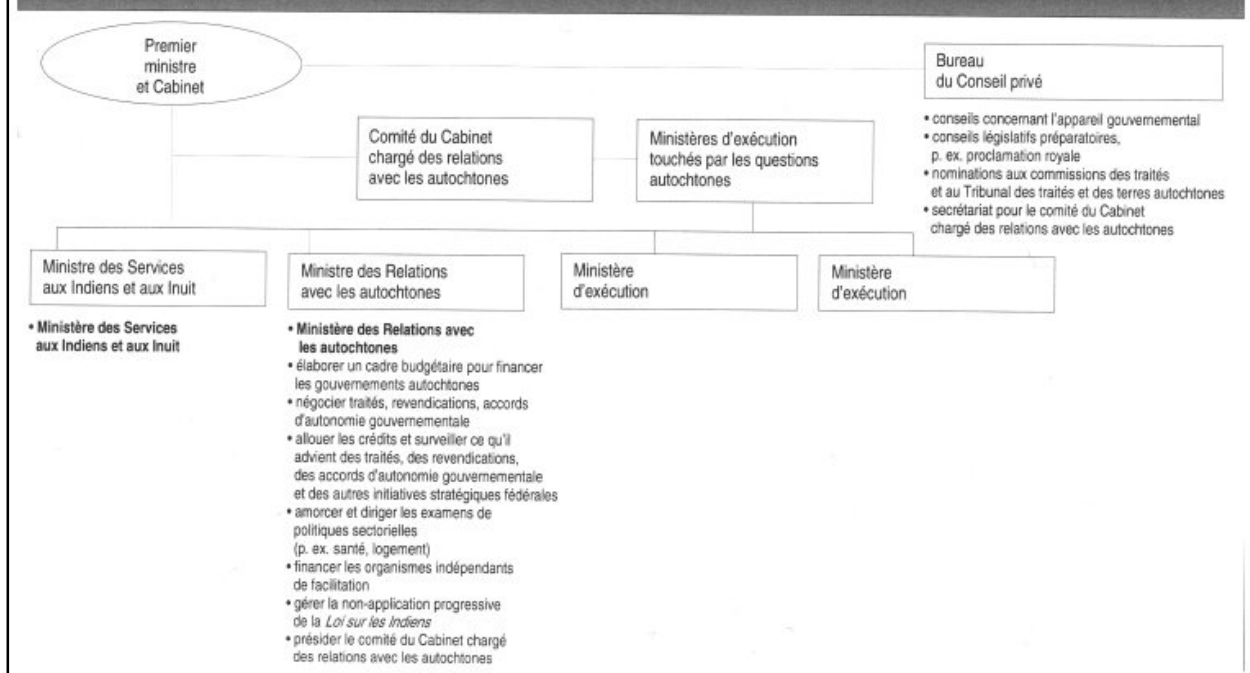
tout de même supposer que le ministre des Relations avec les autochtones négocierait fermement avec son homologue des Finances au sujet du cadre financier global. Comme l'indique la figure 3.2, dans ce cadre, le ministre des Relations avec les autochtones serait le principal responsable de la gestion de l'enveloppe des affaires autochtones. Ce secteur de dépenses engloberait la négociation et l'exécution des arrangements financiers associés aux revendications territoriales globales et particulières, aux traités et aux accords d'autonomie gouvernementale; l'établissement des relations fédérales-autochtones fondamentales associées au financement des gouvernements autochtones; l'affectation de fonds à d'autres ministères fédéraux ayant la principale responsabilité d'exécution des obligations fédérales et de mise sur pied des initiatives fédérales; le financement des différents organismes indépendants dont la Commission recommande la création pour faciliter et soutenir la nouvelle relation.

L'une des principales responsabilités du ministre serait de diriger le processus de reconnaissance et d'accession à l'autonomie gouvernementale des nations autochtones en vertu de la loi sur la reconnaissance et le gouvernement des nations autochtones, ainsi que de négocier des traités renouvelés et nouveaux avec ces dernières par l'entremise du Bureau des traités de la Couronne, qui ferait partie du ministère des Relations avec les autochtones. Une attribution tout aussi importante du nouveau ministre serait de contrôler l'exécution par la Couronne des différents traités et le respect de ses autres engagements, y compris ses obligations de fiduciaire envers les nations autochtones. Un bureau d'exécution des obligations de la Couronne au sein du ministère pourrait s'acquitter de cette responsabilité.

Ce nouveau ministre principal n'aurait pas la responsabilité directe de la prestation des services. Nos deux prochaines recommandations traitent des principes et des aspects pratiques de la prestation des services et de l'exécution des nouveaux engagements fédéraux.

FIGURE 3.2

Organisation proposée pour le gouvernement du Canada relativement aux peuples autochtones



3. La responsabilité de la mise en œuvre directe des nouvelles initiatives fédérales concernant les autochtones devrait être confiée aux ministères d'exécution et aux organismes pertinents du gouvernement fédéral.

Dans chaque cas, le travail des ministères d'exécution serait supervisé par le ministre des Relations avec les autochtones. Les ministères et les organismes responsables participeraient également, le cas échéant, aux examens des politiques ministérielles (p. ex. sur le logement ou le développement économique), comme l'a recommandé la Commission. Cette recommandation est conforme aux efforts actuels du gouvernement pour améliorer la coordination des initiatives fédérales par de grands ministères polyvalents qui travaillent dans de larges secteurs de dépenses. Elle correspond également aux caractéristiques d'une véritable relation de gouvernement à gouvernement entre les autorités autochtones et fédérales. Comme nous l'avons déjà indiqué, le ministère des Relations avec les autochtones jouerait le premier rôle dans la coordination des examens de politiques, surveillant la mise en œuvre des politiques dans le cadre de ses responsabilités de financement et en assurant le suivi général. Cette formule repose sur un principe que nous jugeons essentiel, savoir la nécessité de liens étroits entre l'élaboration des politiques et leur exécution.

4. Un autre ministre, le ministre des Services aux Indiens et aux Inuit, serait à la

tête du nouveau ministère des Services aux Indiens et aux Inuit et chargé de l'exécution des autres obligations du gouvernement envers les Indiens inscrits, les Inuit et les collectivités des réserves régies par la Loi sur les Indiens.

Vu l'autonomie croissante des peuples et des collectivités autochtones, le rôle de ce ministre et de son ministère serait moins important que celui du ministre des Relations avec les autochtones et ce, pour deux raisons essentielles. D'abord, le ministre des Services aux Indiens et aux Inuit aurait probablement un portefeuille mixte, donc d'autres responsabilités ministérielles. Ensuite, le principe selon lequel le ministre des Relations avec les autochtones doit tenir les cordons de la bourse en ce qui concerne l'ensemble des activités fédérales liées aux peuples autochtones et en assurer le suivi, s'appliquerait à ses rapports avec le ministre des Services aux Indiens et aux Inuit, comme à ses rapports avec d'autres ministres à la tête des ministères ayant des responsabilités d'exécution dans certaines questions touchant les autochtones.

Le ministère des Services aux Indiens et aux Inuit ne participerait pas à l'élaboration de la politique touchant la transition vers l'autonomie gouvernementale. Sa création devrait refléter le fait que de nombreuses collectivités inuit et des Premières nations voudront que la législation actuelle continue de s'appliquer pendant la reconstitution de leur nation²⁹⁰. Dans certains cas, le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministère des Services aux Indiens et aux Inuit, superviserait la construction de logements et d'autres éléments d'infrastructure dans ces collectivités. En ce concerne les Inuit, qui mettent en place de plus en plus rapidement les institutions d'un gouvernement populaire qui pourront par la suite assumer la totalité des responsabilités gouvernementales, certaines obligations fédérales pourraient subsister — p. ex. dans le secteur de l'éducation postsecondaire — et elles relèveraient du ministère des Services aux Indiens et aux Inuit, du moins durant la transition. Toute initiative fédérale visant les Métis qui serait de nature provisoire — c'est-à-dire qui précéderait la négociation d'une relation scellée par traité — incomberait à ce ministère; on pense par exemple à l'administration des fonds de bourses d'étude.

Les besoins des nations, des bandes et des collectivités en mesures de soutien et en services efficaces ne doivent pas être relégués au second plan en raison des importantes initiatives que nous proposons au niveau du fondement même de la politique dans ce domaine. Même si le ministère des Services aux Inuit et aux Indiens n'est pas chargé de définir la politique, il lui reviendra d'élaborer et d'appliquer les meilleures méthodes possible pour soutenir les Indiens, les Inuit et les collectivités ayant recours à ses services. Il ne doit pas simplement être

le bastion de pratiques dépassées.

La mise sur pied de ce ministère, parallèlement à la création du ministère des Relations avec les autochtones, montrera à quel point le contexte de la relation fondamentalement nouvelle qui découlera des recommandations de la Commission sera différent de celui où subsistent encore les vestiges des anciens rapports. Au fur et à mesure que les autochtones et les collectivités s'adapteront à cette nouvelle relation et l'accepteront, leurs liens avec le ministère se relâcheront graduellement, au point où il ne sera plus du tout utile de les maintenir.

5. Il faudrait créer un comité permanent du Cabinet chargé des relations avec les autochtones, présidé par le ministre des Relations avec les autochtones.

Nous avons déjà insisté sur le rôle central du Cabinet, à qui il appartiendra d'aider le Premier ministre à rebâtir les assises de la relation entre le Canada et les peuples autochtones. D'après nous, cette responsabilité collective du Cabinet comporte deux volets continus, d'où la nécessité d'un comité permanent du Cabinet chargé des relations avec les autochtones.

Premièrement, le Cabinet devra approuver de nombreuses nouvelles politiques dans des domaines divers: les nouveaux mandats associés au renouvellement et à la négociation des traités, des revendications territoriales et des accords d'autonomie gouvernementale; les mesures transitoires en prévision du remplacement de la Loi sur les Indiens; les recommandations formulées à la suite de l'examen des politiques sectorielles que nous avons proposé. L'importance et l'ampleur de cette tâche supposent qu'un comité du Cabinet devra informer et orienter le Cabinet.

Deuxièmement, le ministre des Relations avec les autochtones aura besoin de l'appui de ses collègues du Cabinet au moment de lancer les différents examens et réformes qui exigeront une coordination entre les ministères ou organismes. Cependant, il risque de rencontrer une certaine opposition, dans la mesure où ses collègues voudront naturellement accorder la priorité à leurs propres objectifs, ce qui pourrait ralentir le rythme d'élaboration des politiques touchant les autochtones. La création d'un organe central assumant la responsabilité collective et le rôle de direction au sein du Cabinet devrait favoriser la collaboration et souligner cet objectif aux responsables fédéraux, aux peuples autochtones et aux citoyens qui s'intéressent à la question.

La composition du comité permanent devrait refléter la diversité de la relation

fédérale-autochtone et le fait que ce comité n'est pas simplement chargé d'un aspect particulier de la politique sociale. Nous avons déjà signalé, dans notre examen des pratiques passées, les difficultés que pose cette dernière orientation.

Il importe que le ministre des Relations avec les autochtones préside ce comité, et ce pour plusieurs raisons. D'abord, à titre de président, le nouveau ministre verra confirmé son statut de ministre principal au sein du Cabinet, de telle sorte qu'il devrait pouvoir obtenir plus facilement l'appui de ses collègues.

Deuxièmement, en tant que président du comité, il aura nécessairement des liens étroits avec le Bureau du Conseil privé (BPC). En plus de superviser tout ce qui concerne l'appareil gouvernemental, le BPC remplit une fonction déterminante: celle de soutenir le travail du Cabinet et de ses comités. Chaque comité du Cabinet est doté de son propre secrétariat au sein du BPC, et ce dernier fournit des conseils concernant la procédure à suivre pour faire examiner des dossiers par le Cabinet. Lorsqu'il s'agit d'établir l'ordre du jour de ce dernier, le BPC joue très souvent le rôle de contrôleur, déterminant alors quels dossiers seront acheminés au Cabinet. En sa qualité de président du comité du Cabinet chargé des relations avec les autochtones, le nouveau ministre aurait l'avantage de pouvoir lui-même se faire rapidement une idée, bénéficiant du point de vue d'un organisme central, des progrès accomplis dans les dossiers autochtones. Il serait donc à même de présenter plus de dossiers à l'examen du Cabinet.

Enfin, nous supposons que le Cabinet, en tant que représentant collectif de la Couronne, organisera à l'occasion des rencontres avec les nations ou les peuples autochtones. Au cours de la période précédant la signature de traités ou l'institution de gouvernements par les nations autochtones, ce sont les représentants des organismes autochtones nationaux qui assisteraient à ces rencontres. Il ne s'agirait pas de réunions du Cabinet au sens juridique du terme; toutefois, elles ne seraient pas non plus pour les peuples autochtones un prétexte pour quémander quelque chose ou présenter des demandes au Cabinet. À notre avis, ces réunions seraient plutôt la manifestation concrète du principe selon lequel les gouvernements autochtones et le gouvernement du Canada ont des besoins et des intérêts communs qui requièrent la planification et la préparation concertées d'initiatives importantes au plus haut niveau²⁹¹. Encore une fois, les pratiques gouvernementales laissent supposer que ces réunions seraient plus fréquentes si l'on désignait un certain nombre de ministres qui devraient normalement y assister. La présidence de ce groupe confirmerait par ailleurs l'important rôle du ministre au sein du Cabinet, à titre de principal responsable des questions autochtones. L'existence même de ce

comité, qui aurait aussi une valeur cérémoniale et symbolique, garantirait des discussions de fond dans ce domaine.

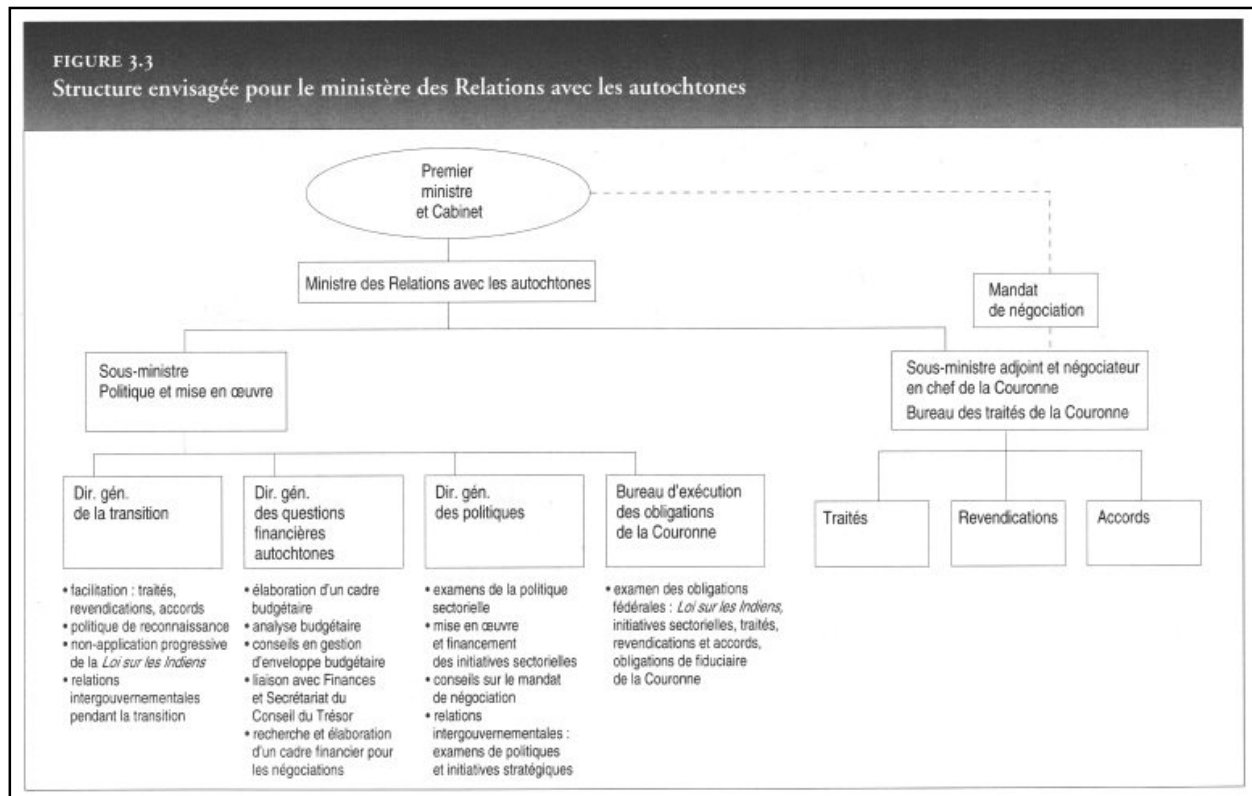
Portefeuille du ministre des Relations avec les autochtones

La figure 3.3 présente la structure proposée pour le ministère des Relations avec les autochtones. Elle montre quelles sont les responsabilités rattachées au portefeuille et comment éviter les conflits d'intérêts qui peuvent surgir lorsqu'un ministre cumule des responsabilités de négociation et d'exécution, comme nous avons pu le constater dernièrement avec le MAINC. La structure ministérielle décrite dans la figure 3.3 part du principe que l'ensemble des activités liées à la nouvelle relation doit être coordonné par un seul ministre, dans un cadre lui permettant de donner des directives précises et claires aux fonctionnaires responsables des politiques, des négociations et de la mise en œuvre.

Au départ, deux grandes fonctions sont associées aux responsabilités du ministre: d'une part, l'élaboration des nouvelles politiques fédérales pour les affaires autochtones et, d'autre part, la négociation de traités, de revendications territoriales et d'accords d'autonomie gouvernementale et l'exécution des engagements qui en découlent. Les résultats de l'examen des politiques sectorielles et financières recommandé par la Commission devraient également alimenter les discussions sur les traités, les revendications territoriales et les accords d'autonomie gouvernementale. Une bonne articulation entre ces deux volets justifierait par conséquent leur fusion en un seul ministère.

Il reste que l'élaboration des politiques et la négociation représentent deux activités bien distinctes. La première laisse supposer la nécessité de consultations avec les peuples autochtones au sein de la structure fédérale et avec les gouvernements provinciaux ou territoriaux. Ces consultations devront avoir comme principal objet la formulation de politiques fédérales qui traduisent bien l'esprit de la nouvelle relation et les objectifs réalistes que le gouvernement fédéral s'est fixés en matière de restrictions budgétaires et autres. La négociation implique des pourparlers continus et intensifs avec les nations autochtones et leurs gouvernements. Même si l'atmosphère des pourparlers est positive, des hauts et des bas sont inévitables puisqu'il y aura forcément des divergences d'opinions. À notre sens, il faut assurer à la fois le maillage et la séparation de ces deux fonctions — élaboration des politiques et négociation — au sein même du ministère. Plus précisément, nous proposons que la responsabilité de l'élaboration des politiques relève du sous-ministre. Ce travail serait exécuté par trois directions générales, savoir la Direction générale des

politiques, la Direction générale des questions financières autochtones et la Direction générale chargée de la transition, dont les fonctions seraient les suivantes:



Direction générale des politiques

- examen des politiques sectorielles
- mise en œuvre et financement d'initiatives sectorielles
- prestation de conseils concernant le mandat de négociation
- gestion des relations intergouvernementales en ce qui concerne l'examen des politiques et les initiatives

Direction générale des questions financières autochtones

- élaboration d'un cadre financier
- analyse financière permanente

- prestation de conseils sur la gestion du secteur de dépenses
- liaison avec le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor
- recherche et développement portant sur le cadre financier des négociations
Direction générale chargée de la transition
- facilitation du processus relatif aux traités, revendications territoriales ou accords
- mise en œuvre de la politique sur la reconnaissance
- supervision de mesures transitoires en vue du remplacement de la Loi sur les Indiens
- gestion des relations intergouvernementales pendant la transition.

La responsabilité des négociations proprement dites incomberait à un autre haut fonctionnaire, qui aurait rang de sous-ministre associé. Il agirait à titre de négociateur en chef de la Couronne, dirigeant le Bureau des traités de la Couronne, et serait responsable de la négociation des traités, des revendications territoriales et des accords d'autonomie gouvernementale.

Il travaillerait en étroite collaboration avec le sous-ministre et s'appuierait sur des mandats de négociation que lui confierait le Cabinet et qui découleraient des travaux des trois directions générales susmentionnées.

Le sous-ministre et le sous-ministre associé auraient des rapports soutenus avec le ministre des Relations avec les autochtones, vu les rôles importants de ces derniers dans la structure proposée et l'obligation pour le ministre de s'assurer que l'élaboration des politiques et les négociations progressent parallèlement.

Il appartiendrait également au ministère des Relations avec les autochtones de veiller au respect des obligations fédérales en vertu de traités, d'ententes touchant les revendications territoriales et d'accords d'autonomie gouvernementale, de superviser la transition par la non-application progressive de la Loi sur les Indiens et de suivre de près la mise en œuvre des nouveaux programmes et politiques du gouvernement fédéral dans des secteurs précis, tels que le logement et la santé, qui découleront de l'examen des diverses

politiques que nous avons recommandé. Cette fonction de contrôle et de coordination associée au mandat du nouveau ministre est fondamentale. À notre avis, elle pourra être remplie de deux façons.

D'abord, comme le ministre contrôlera les dépenses dans ce secteur, il sera à même de faire pression sur d'autres ministères et organismes fédéraux pour les amener à prendre les mesures voulues. Nous avons déjà discuté du caractère novateur et déterminant de cet aspect de notre proposition.

De plus, nous proposons que le nouveau ministère englobe un bureau d'exécution des obligations de la Couronne, qui serait chargé de surveiller la mise à exécution des obligations fédérales en vertu de traités, d'ententes portant sur des revendications territoriales et d'accords d'autonomie gouvernementale, la non-application graduelle de la Loi sur les Indiens, les initiatives sectorielles et les obligations de fiduciaire de la Couronne envers les nations autochtones. Ce bureau préparerait des évaluations globales des activités fédérales ainsi que des rapports devant être soumis en temps utile à l'approbation du ministre, du Cabinet et du Parlement (peut-être par l'intermédiaire d'un comité parlementaire permanent). Il aurait un rôle analogue à celui d'un expert en vérification intégrée. Nous avons cru bon cependant de ne pas détacher ce bureau de la nouvelle structure ministérielle, comme cela arrive fréquemment pour ce genre d'activités. Nous pensons plutôt que le sous-ministre, dans l'exercice de ses fonctions, devrait profiter au maximum des possibilités qu'offre ce bureau d'alerter les autres directions générales et le ministre en cas de difficultés.

Conséquences de nos propositions sur le Nord

Nous n'avons pas beaucoup parlé jusqu'à présent de l'effet des mesures que nous proposons sur les responsabilités relatives au Nord qu'exerce actuellement le MAINC. C'est que, à notre sens, ces responsabilités devraient normalement relever des administrations territoriales, au fur et à mesure qu'elles évolueront. Les différents modèles d'autonomie gouvernementale proposés par les peuples autochtones du Nord, y compris le gouvernement fondé sur la nation et le gouvernement populaire, pourront s'inscrire et se développer dans la structure gouvernementale que nous proposons.

Conclusion

Aucun changement d'ordre institutionnel ne permettra d'atteindre l'objectif politique fondamental à long terme, c'est-à-dire la réforme de la relation entre

les peuples autochtones du Canada et leurs concitoyens, ou même entre les nations autochtones et le régime politique canadien. Ces changements institutionnels sont nécessaires mais insuffisants pour opérer la transformation souhaitée. Il faut également l'effort soutenu de ceux qui occupent des postes d'autorité et d'influence, qui ne devront pas perdre de vue ces objectifs à long terme.

Nous avons souligné que le Premier ministre et le Cabinet devront faire preuve de leadership et de créativité et orienter les politiques en fonction de considérations pratiques. Dans notre proposition, nous avons confié l'énorme responsabilité d'innover à un ministre fédéral des Relations avec les autochtones disposant d'un grand pouvoir. Le pouvoir du nouveau ministre découlerait de son rôle de contrôleur des dépenses dans ce secteur, de sa responsabilité formelle relativement à l'ensemble des activités fédérales touchant les peuples autochtones et de son affranchissement du suivi direct des questions de prestation des services. C'est à ce ministre qu'il appartiendra de concrétiser les idéaux que renfermeront la future proclamation royale, les traités et les autres accords politiques.

Un complément essentiel de ce rôle de leadership sera la volonté d'action des fonctionnaires chargés de réaliser la nouvelle relation et le nouveau train de mesures s'y rapportant. Avec de nouvelles institutions et un nouveau mandat visant l'instauration d'une relation plus juste, nous espérons que les autorités fédérales reconnaîtront la nécessité de recruter des personnes ayant les compétences requises dans les nouveaux ministères des Relations avec les autochtones et des Services aux Indiens et aux Inuit. Nous estimons, par exemple, que les négociateurs qui seront rattachés au Bureau du négociateur en chef devront être des hauts fonctionnaires ayant fait la preuve de leurs talents de négociation et de leur capacité d'obtenir des résultats positifs même dans des circonstances difficiles, plutôt que des gens qui se signalent par le nombre de leurs années de service au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Les négociateurs devront également avoir un mandat détaillé, mais assez large et fort pour leur permettre réellement de conclure des accords de grande portée. Le négociateur en chef devra avoir un accès direct au ministre et, par son entremise, au Cabinet, de sorte que les décisions puissent être prises rapidement. Les changements que nous proposons devraient, à notre avis, être propices à l'embauche d'un nombre considérable d'autochtones.

Il faudra également sensibiliser l'ensemble des fonctionnaires fédéraux au caractère essentiel de la nouvelle relation et les encourager à s'engager à

poursuivre avec sérieux le travail qui s'annonce. Pour ce faire, nous croyons que le gouvernement devrait, dans une large mesure, donner l'exemple en annonçant rapidement la nouvelle proclamation royale et un programme législatif. La nouvelle structure gouvernementale que nous proposons devrait à notre avis favoriser un tel résultat.

L'élaboration et la mise en place de cette structure et l'exécution du mandat que nous proposons se feront progressivement. Par exemple, l'établissement des nouveaux mandats de négociation concernant les traités, les revendications territoriales et les accords d'autonomie gouvernementale devraient logiquement précéder la pleine dotation en personnel du Bureau du négociateur en chef et l'ouverture des négociations officielles. Nous espérons toutefois qu'il sera possible d'éviter tout retard inutile à l'étape de la mise en œuvre. À notre avis, nos propositions concernant la structure gouvernementale et la mise en œuvre de la nouvelle relation cadrent suffisamment bien avec les tendances actuelles au sein de l'appareil gouvernemental pour qu'on puisse y donner suite. Par exemple, elles ne prévoient pas comme telle l'augmentation du nombre de ministres fédéraux. Elles tiennent également compte de l'évolution des relations de gouvernement à gouvernement entre les gouvernements autochtones et territoriaux et le Canada.

Enfin, nous pensons qu'il sera possible de concrétiser rapidement ces propositions. Si l'on en juge d'après les précédents, toute décision au sujet de la structure du Cabinet relève a priori de la seule responsabilité du Premier ministre. L'établissement du mandat et de la structure du ministère des Relations avec les autochtones et du ministère des Services aux Indiens et aux Inuit pourra, dans un premier temps, se faire par décret.

Il n'est pas nécessaire que le pouvoir d'élaborer des politiques qu'exerceront le ministre des Relations avec les autochtones et d'autres ministères et organismes fédéraux soit conféré par une loi précise, comme la Loi sur les Indiens. En fait, les initiatives gouvernementales en cours concernant l'autonomie gouvernementale des autochtones s'inspirent des grandes responsabilités constitutionnelles du gouvernement fédéral, et non des dispositions de la Loi sur les Indiens.

Il reste que des modifications législatives s'imposeront par la suite. Il pourrait s'agir de changements apportés rétroactivement par rapport à la mise en place de la nouvelle structure, comme ce fut le cas pour la grande restructuration du gouvernement fédéral entreprise en 1993. Il existe également une longue liste de lois fédérales touchant une vaste gamme de questions, allant des

ressources naturelles à la santé, en passant par l'emploi, qui devront peut-être être modifiées pour tenir compte de la nouvelle organisation gouvernementale et des politiques futures touchant les peuples autochtones. Ces modifications s'imposeront de plus en plus, à mesure que la nouvelle relation se concrétisera. Elles ne sont guère différentes, sur le plan de leur contenu ou de leur complexité, de celles apportées par le passé à d'autres secteurs importants de l'appareil fédéral.

Recommandations

La Commission recommande :

2.3.45

Que le gouvernement du Canada dépose une loi visant à dissoudre le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et à le remplacer par deux nouveaux ministères: le ministère des Relations avec les autochtones et le ministère des Services aux Indiens et aux Inuit.

2.3.46

Que le Premier ministre crée un nouveau poste de ministre principal au sein du Cabinet, soit celui de ministre des Relations avec les autochtones, qui serait chargé:

- d'orienter l'ensemble des mesures fédérales requises pour établir la nouvelle relation fédérale-autochtone, qui est au cœur des recommandations de la Commission;
- de répartir entre les différents services de l'appareil gouvernemental les crédits du budget global du gouvernement fédéral pour les dépenses autochtones;
- de guider les activités du négociateur en chef de la Couronne, responsable de la négociation de traités, d'ententes touchant les revendications territoriales et d'accords d'autonomie gouvernementale.

2.3.47

Que le Premier ministre nomme un nouveau ministre des Services aux Indiens

et aux Inuit:

- qui exercerait ses fonctions sous la direction du ministre des Relations avec les autochtones pour les questions financières et la formulation des politiques;
- qui serait responsable de remplir les autres obligations du gouvernement envers les Indiens inscrits, les collectivités des réserves régies par la Loi sur les Indiens et les Inuit.

2.3.48

Que le Premier ministre crée un nouveau comité permanent du Cabinet chargé des relations avec les autochtones:

- qui serait présidé par le ministre des Relations avec les autochtones;
- constituerait un organe de délibération au sein du Cabinet sur ses responsabilités collectives relativement aux questions autochtones;
- qui représenterait le Cabinet dans les initiatives de planification commune avec les nations autochtones et leurs gouvernements.

2.3.49

Que le gouvernement du Canada fasse un grand effort pour embaucher des employés autochtones qualifiés qui exerceraient des fonctions importantes au sein:

- des deux nouveaux ministères;
- d'autres ministères fédéraux responsables de politiques sectorielles ou de programmes précis touchant les peuples autochtones;
- des organismes centraux du gouvernement.

2.3.50

Que le gouvernement du Canada apporte les changements proposés dans l'année qui suit la publication du présent rapport, indiquant clairement par là que non seulement il entend réformer sa relation fondamentale avec les

peuples autochtones, mais aussi qu'il prend des mesures concrètes en ce sens.

4.4 La représentation au sein des institutions du fédéralisme canadien

Jusqu'à présent, nous avons surtout mis l'accent sur la réalisation de l'autonomie des gouvernements autochtones, en tant que l'un des trois ordres de gouvernement. Comme nous l'avons déjà signalé, la Commission estime que c'est dans ce domaine de la fonction gouvernementale que sa contribution sera la plus importante. Nous reconnaissons que le fédéralisme a deux grands piliers: l'autonomie et le partage des responsabilités. La plus grande partie de ce que nous avons écrit jusqu'à présent a porté sur l'autonomie gouvernementale des autochtones. Nous allons maintenant aborder le deuxième élément, savoir comment les peuples autochtones pourront participer à la conduite des affaires publiques au Canada.

L'un des éléments clés des régimes fédéraux est la façon de représenter la population dans les institutions et les activités fédérales. La population peut être représentée directement par des mandataires élus ou nommés (comme elle l'est à la Chambre des communes et au Sénat), ou encore indirectement par ses gouvernements, qu'ils soient fédéral, provincial, territorial ou autochtone (c'est ce que nous entendons par relations intergouvernementales). Aussi nous penchons-nous sur la question de savoir comment les peuples autochtones pourraient participer davantage et plus directement aux processus décisionnels des institutions gouvernementales canadiennes.

Il nous semble important, dans un premier temps, d'insister sur deux points. Premièrement, les institutions politiques canadiennes n'ont souvent guère de légitimité aux yeux des autochtones. Bon nombre d'intervenants nous ont fait remarquer que les peuples autochtones n'ont pas participé à la conception ni de l'État canadien ni de ses institutions et processus. Deuxièmement, on peut se demander, à juste titre, si les institutions politiques canadiennes peuvent vraiment représenter convenablement les autochtones. La participation au processus électoral canadien leur a été systématiquement refusée jusqu'à récemment, et seulement une poignée d'entre eux ont siégé au Parlement depuis la Confédération.

La représentation au Parlement fédéral

Jusqu'à présent, on a empêché les autochtones de participer activement à la conduite des affaires du Canada; ils n'ont jamais eu une représentation suffisante au sein des structures gouvernementales fédérales. Dans son rapport de 1991, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a exposé en détail les raisons de cette situation déplorable²⁹². Au cours de la période précédant la Confédération, on présumait que les autochtones étaient tout simplement inférieurs ou devaient être exclus en raison de leur manque de «civilisation», et qu'ils devaient se laisser assimiler pour pouvoir bénéficier des avantages de la citoyenneté canadienne.

Avant l'implantation du suffrage universel, la plupart des autochtones n'étaient pas en mesure de répondre aux conditions de propriété ouvrant droit de vote. Même si les hommes étaient les seuls à pouvoir voter à l'époque, les lois en vigueur prévoyaient l'exclusion des hommes autochtones vivant dans les réserves. Par la suite, de 1920 à 1960, l'exclusion des autochtones semblait découler de la conviction de certains que les Indiens qui profitaient de différentes formes d'exonération fiscale ne devaient pas être représentés à la Chambre des communes.

À quelques exceptions près, tous ceux visés par la Loi sur les Indiens se sont vu refuser, en principe, le droit de vote jusqu'en 1920 et, même là, très peu d'entre eux ont pu voter avant 1960, année où le droit de vote a été accordé à tous les Indiens. Entre 1934 et 1950, la loi empêchait les Inuit de voter, et ces derniers ont rarement fait l'objet de recensements en prévision d'élections fédérales avant les années 60. Les Inuit et les Innus du Labrador, comme les autres citoyens, ont obtenu le droit de vote en 1949 lorsque Terre-Neuve a adhéré à la Confédération. Pendant la décennie qui a suivi la rébellion de Riel, les Métis et les Indiens du Nord-Ouest risquaient d'être poursuivis au criminel s'ils se réunissaient en public, de sorte que leur droit d'association politique ne pouvait pas s'exercer. Bien que les Métis aient le droit de vote depuis la Confédération à titre de résidents provinciaux, ils ont également connu des problèmes liés au recensement et n'ont pas souvent eu l'occasion d'exercer ce droit²⁹³.

Enfin, les autochtones eux-mêmes ont résisté à l'idée de participer aux institutions gouvernementales canadiennes. Puisqu'ils n'ont pris part ni à la conception de ces institutions ni à la rédaction de l'accord de la Confédération, bon nombre d'entre eux les considèrent comme des institutions colonialistes. Dans certains cas, les nations signataires de traités estiment que leur relation avec le Canada doit être menée de nation à nation, et elles tiennent à ce que cette relation s'appuie sur leurs traités et passe par leurs propres

gouvernements et dirigeants, et non par une autre institution. Dans d'autres cas, les autochtones croient qu'ils devraient pouvoir créer leurs propres institutions et laisser le Parlement aux non-autochtones. Ce manque de participation de la part des autochtones aux institutions canadiennes représente un problème grandissant pour le fédéralisme canadien et mine la légitimité morale de notre régime gouvernemental.

Le degré de sous-représentation des autochtones dans les organes du gouvernement canadien est tout à fait étonnant. Depuis la Confédération, presque 11 000 députés ont été élus à la Chambre des communes. De ce nombre, seulement 12 se sont déclarés autochtones²⁹⁴. La situation au Sénat n'est guère plus reluisante, puisque seulement 1% de tous les sénateurs nommés depuis la Confédération entrent dans la catégorie des autochtones. Ces données sont loin de correspondre à la proportion d'autochtones dans l'ensemble de la population canadienne.

Deux grandes initiatives ont récemment permis d'aborder la question de la représentation autochtone dans les institutions gouvernementales canadiennes: le rapport de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis et l'Accord de Charlottetown. Dans son rapport final, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis préconisait un modèle novateur qui aurait permis la création d'un maximum de huit circonscriptions électorales autochtones à la Chambre des communes²⁹⁵. Ces circonscriptions électorales auraient été formées seulement si le nombre d'autochtones inscrits sur la liste électorale de la circonscription en question avait été suffisant. Cette proposition comportait un processus de création de ces circonscriptions électorales, plutôt que de garantir simplement un certain nombre de sièges autochtones. Il aurait appartenu ensuite aux autochtones de décider d'opter ou non pour ce type de représentation.

Vu la décision de ne pas faire de recommandation nécessitant le recours à la procédure de modification de la Constitution, comme ce serait le cas d'une proposition de représentation proportionnelle par province et par territoire, l'approche adoptée pour l'élaboration de ce modèle était nécessairement limitée. De cette façon, seul le consentement de la Chambre des communes et du Sénat aurait été nécessaire.

On aurait procédé à un recensement spécial d'électeurs autochtones éventuels, répondant à certains critères pour être considérés comme autochtones, et à l'établissement d'une procédure de règlement des différends à cet égard. Un autochtone aurait à choisir de voter soit dans la circonscription électorale

générale, soit dans la circonscription autochtone. On retrouve une variante de cette méthode en Nouvelle-Zélande où, depuis 1867, quatre sièges au Parlement sont réservés aux Maoris, le peuple autochtone de ce pays²⁹⁶.

L'Accord de Charlottetown de 1992 n'abordait que très brièvement la question de la représentation des autochtones à la Chambre des communes, proposant simplement que la question soit examinée par le Parlement, en consultation avec les représentants des peuples autochtones du Canada, après avoir pris connaissance du rapport final du comité de la Chambre des communes chargé d'étudier les recommandations de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis²⁹⁷. Par contre, l'Accord offrait une analyse beaucoup plus poussée de la question de la représentation des autochtones au Sénat. Il proposait qu'on garantisse aux autochtones une représentation au Sénat, les sièges réservés aux autochtones devant s'ajouter aux sièges provinciaux et territoriaux, et non pas être tirés des sièges qui leur sont alloués. L'Accord laissait entendre que les sénateurs autochtones auraient les mêmes fonctions et pouvoirs que d'autres sénateurs, en plus d'un pouvoir possible de double majorité relativement à certaines questions touchant les autochtones. Toutes ces questions et d'autres détails concernant le nombre de sénateurs autochtones, la répartition des sièges au Sénat et le mode de sélection des sénateurs autochtones devaient faire l'objet de discussions détaillées par la suite²⁹⁸.

Il est clairement dans l'intérêt de tous les Canadiens de s'assurer que les autochtones soient mieux représentés et participent davantage aux activités des différentes institutions du fédéralisme canadien. Ainsi, ces institutions acquerront une légitimité morale et politique qu'elles n'ont pas à l'heure actuelle aux yeux des autochtones.

Nous craignons cependant que les efforts de réforme du Sénat et de la Chambre des communes ne soient pas compatibles avec les principes du renouvellement de la relation fondée désormais sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et des rapports de nation à nation. La présence de trois ordres de gouvernement laisse supposer l'existence d'institutions représentatives permettant un certain contrôle par la majorité, et non simplement le statut de minorité ou de groupe complémentaire.

Le Parlement autochtone: première étape vers la création de la Chambre des Premiers peuples

L'ajout d'une troisième chambre du Parlement serait un complément logique

aux trois ordres du gouvernement. Une chambre distincte, le Sénat, a été créée pour représenter les intérêts des régions et des provinces du Canada (même si elle n'a pas toujours réussi dans ce rôle). Les nations autochtones devraient donc également bénéficier d'une forme de représentation distincte au sein du Parlement, représentation qui pourrait prendre la forme d'une troisième chambre, qui viendrait s'ajouter à la Chambre des communes et au Sénat. Cette troisième chambre donnerait aux peuples autochtones du Canada la possibilité de participer à la conduite des affaires du pays, tout en reconnaissant leurs intérêts, leurs cultures et leurs valeurs propres. Les autochtones auraient désormais un moyen permanent de participation au processus décisionnel national, relativement à ce qu'on pourrait appeler des «décisions relevant de responsabilités partagées». L'idée d'une troisième chambre est relativement nouvelle; elle a été proposée pour la première fois pendant la ronde Canada des négociations constitutionnelles qui ont abouti à l'Accord de Charlottetown. Voir l'annexe 3B pour un résumé de la proposition présentée par le Conseil national des autochtones du Canada (appelé maintenant le Congrès des peuples autochtones) en vue de la création d'une «Chambre des Premiers peuples».

Cette mesure permettrait de régler un certain nombre de problèmes. Elle représenterait, pour les peuples autochtones, un lien institutionnel par lequel ils pourraient exprimer leurs préoccupations de façon officielle et organisée dans le processus décisionnel du Parlement du Canada. Cette formule aurait aussi l'avantage d'éviter les conflits avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, qui tous — dans l'Accord de Charlottetown — percevaient le Sénat surtout comme une instance de représentation des intérêts régionaux et provinciaux. La troisième chambre n'aurait pas à composer avec les intérêts régionaux et provinciaux associés au Sénat.

Si l'on décide de créer une troisième chambre, cette dernière doit détenir de réels pouvoirs, c'est-à-dire le pouvoir de prendre des initiatives législatives et d'exiger, sur toute question revêtant une importance critique pour les peuples autochtones, l'aval de la majorité des membres. Toute mesure législative serait ensuite renvoyée à la Chambre des communes pour faire obligatoirement l'objet d'un débat et d'un vote. Nous sommes conscients du fait que la Constitution devra être modifiée pour permettre la réalisation de cet objectif. Pour progresser dès maintenant vers ce but, nous proposons de procéder par étapes, de sorte qu'aucune modification constitutionnelle ne serait nécessaire pour le moment. Bien que l'implantation complète d'un tel régime doive attendre la modification de la Constitution et le rétablissement des nations autochtones, le gouvernement du Canada peut dès maintenant prendre certaines initiatives

stratégiques et législatives, notamment l'adoption d'une loi portant création d'un Parlement autochtone.

Même si l'idée d'un parlement autochtone est nouvelle au Canada, de telles institutions existent dans d'autres pays. Les premiers parlements autochtones ont été créés dans le nord de l'Europe. D'ailleurs, l'expérience des parlements samis en Scandinavie est fort instructive²⁹⁹. Les Samis (ou Lapons) sont le peuple autochtone de ce qu'on appelait précédemment la Laponie (maintenant appelée Samiland), dont les territoires traditionnels sont répartis entre la Suède, la Norvège, la Finlande et la Russie³⁰⁰. Il y a environ 75 000 Samis vivant dans ces pays. Le Codicille lapon de 1751, un additif au traité intervenu entre la Suède et ce qui était à l'époque les États associés du Danemark et de la Norvège, reconnaissait certains des droits ancestraux des Samis, y compris l'application de leur droit coutumier (et la compétence exclusive des tribunaux samis dans les litiges entre Samis), l'existence d'une nation samie et le libre mouvement des gardiens de troupeaux de rennes samis.

Le Parlement sami en Norvège — appelé S-amediggi — a été créé après l'adoption de la Loi sur les Samis par l'Assemblée législative de la Norvège en 1987. Cette loi reconnaissait également que les Samis constituent un peuple distinct ayant des droits particuliers dans les domaines de la culture, de la langue et de la vie sociale. Il y a 13 circonscriptions électorales samies, comptant trois représentants chacune. Les électeurs doivent se faire inscrire sur la liste des électeurs samis. Pour être admissible, il faut s'identifier comme Sami et avoir le sami pour langue maternelle, ou avoir un parent ou un grand-parent qui le parle. Les pouvoirs du Parlement sami sont cependant très limités. Il doit être consulté sur certaines questions et il peut en renvoyer certaines devant des commissions publiques ou des institutions privées.

Le Parlement sami finlandais, créé au début des années 70 et appelé officiellement la Délégation des affaires samies, compte 20 membres élus. De ce nombre, 12 sont désignés par le vote de la population de quatre circonscriptions électorales samies, et il y a deux représentants pour chacune des quatre sections locales samies. Ni le Parlement sami norvégien ni le Parlement sami finlandais n'exercent une fonction législative. Dans ce sens, l'emploi du terme «Parlement» est inexact.

En deux mots, les parlements samis ne sont pas assez musclés, et le peuple sami n'a pas suffisamment participé à la conception de ces institutions. Mais ce défaut n'est pas intrinsèque. Il est possible de créer des parlements autochtones qui exercent de vrais pouvoirs et auxquels les peuples

autochtones peuvent participer pleinement, sans nécessairement avoir la responsabilité principale de leur structure organisationnelle et de leurs processus.

Cette formule pose néanmoins certains problèmes d'adaptation. Par exemple, contrairement à la Finlande et à la Norvège, le Canada a un régime fédéral de gouvernement. Et à la différence des Samis, qui sont un peuple relativement homogène, les peuples autochtones du Canada — Indiens, Inuit et Métis — sont très différents sur les plans de la langue, de la culture et des territoires qu'ils habitent.

Recommandations

La Commission recommande :

2.3.51

Que le gouvernement fédéral, à la suite de consultations étendues avec les peuples autochtones, crée un Parlement autochtone dont la principale fonction serait de conseiller la Chambre des communes et le Sénat sur toute mesure législative et question constitutionnelle touchant les peuples autochtones.

2.3.52

Que le Parlement autochtone soit mis sur pied en suivant les modalités que voici:

a) le gouvernement fédéral, en collaboration avec les représentants des organisations autochtones nationales, mènerait des consultations en vue de créer un Parlement autochtone; les décisions importantes concernant la conception, la structure et les fonctions du Parlement appartiendraient aux représentants des peuples autochtones;

b) après entente entre les parties, un projet de loi serait déposé devant le Parlement du Canada avant les prochaines élections fédérales, sous le régime du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867, en vue de créer un Parlement autochtone.

Même si nous ne souhaitons pas limiter le rôle de ce Parlement, nous proposons qu'il soit chargé de conseiller la Chambre des communes et le Sénat

sur les questions suivantes:

Législation

- les mesures législatives sur toute question tombant sous le coup du paragraphe 91(24) de la Constitution («les Indiens et les terres réservées pour les Indiens»)
- les mesures législatives concernant l'autonomie gouvernementale, les traités et les terres autochtones
- les mesures législatives d'application générale, mais dont la teneur toucherait directement les peuples autochtones en ce qui concerne leur identité, leur langue, leurs traditions, leur culture, leurs terres, leurs eaux et leur environnement
- les mesures législatives découlant des recommandations de la Commission.

Questions constitutionnelles concernant les peuples autochtones

- les articles 25 et 35 de la Constitution (qui protègent certains droits ancestraux et issus de traités d'une interprétation de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui leur porterait atteinte; ces deux articles reconnaissent et confirment les droits ancestraux et issus de traités, y compris, à notre avis, le droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale)
- d'autres droits et libertés qui concernent les peuples autochtones du Canada.

Examen et contrôle

- les rapports des commissions des traités
- la proclamation royale, de même que le ministère des Relations avec les autochtones et le Tribunal des traités et des terres autochtones proposés par la Commission
- l'autonomie gouvernementale et les ententes sur les revendications territoriales
- le contrôle de la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale.

Recherche et enquête

- Les parlementaires autochtones pourraient siéger aux comités mixtes de la Chambre des communes et du Sénat chargés de questions précises, tels que les comités de la justice et du Solliciteur général, et au Comité permanent des affaires autochtones.
- Un Parlement autochtone pourrait recevoir des mandats d'enquête de la Chambre des communes ou du Sénat et être autorisé à tenir des audiences. Cela permettrait de connaître le point de vue des autochtones sur d'éventuelles mesures législatives pendant que ces dernières sont encore en gestation. Les autochtones ont joué un rôle analogue par le passé dans le cadre des commissions de réforme du droit. Nous estimons par conséquent que le Parlement autochtone devrait être doté d'un service de recherches pour aider ses membres à remplir cette fonction et d'autres.

Comme l'indique la liste susmentionnée, un Parlement autochtone devrait avoir la possibilité d'examiner tous les projets de loi déposés devant le Parlement du Canada. Cela permettrait l'analyse, article par article, de chaque projet de loi dans l'optique de son incidence sur les peuples autochtones. Il conviendrait également que ses membres se réunissent périodiquement — au moins deux fois par an — avec le ministre des Relations avec les autochtones.

Cela nous amène à la question de savoir comment les peuples autochtones seraient représentés au sein d'un Parlement autochtone. Ici, la proposition du Congrès des peuples autochtones nous semble intéressante: la représentation basée sur la nation ou le peuple. Chaque nation ou peuple aurait droit à son propre représentant, ce qui donnerait au Parlement autochtone 75 à 100 sièges. Les nations ou les peuples autochtones plus importants, tels que les Cris, les Ojibwas, les Micmacs, les Dénés, les Inuit ou les Métis — ou des confédérations de nations, telles que la Confédération iroquoise ou la Confédération des Pieds-Noirs — pourraient avoir plus d'un représentant. Ce mode de représentation aurait aussi l'avantage de renforcer ce que nous considérons être un principe fondamental de la nouvelle relation entre les autochtones et les non-autochtones, c'est-à-dire une relation de nation à nation. La question de la composition des nations autochtones serait réglée en appliquant la politique proposée sur la reconnaissance.

Bien que la Chambre des Premiers peuples, intégralement implantée et constitutionnalisée, puisse par la suite être composée de délégués de 60 à 80

nations autochtones, il nous semble plus sage de prévoir, au départ, pour le Parlement autochtone un plus petit nombre de représentants. D'après les travaux de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, il serait approprié de commencer par allouer un certain nombre de sièges aux autochtones de chaque province et territoire. On pourrait d'abord créer deux circonscriptions électorales autochtones par province et territoire, et accorder ensuite des sièges supplémentaires à des régions plus peuplées. Par exemple, on pourrait ajouter un siège pour chaque tranche de 50 000 personnes se déclarant autochtones. Cette formule donnerait à l'Ontario trois sièges de plus; à la Colombie-Britannique, à l'Alberta, au Manitoba et à la Saskatchewan, deux sièges supplémentaires; et au Québec, un siège supplémentaire, soit un total de 36 sièges au premier Parlement autochtone. À mesure que les nations autochtones se reconstitueront, les sièges seront répartis entre les nations, et non plus entre les provinces.

Recommandation

La Commission recommande :

2.3.53

- a) Que les parlementaires autochtones soient élus par leur nation ou leur peuple;
- b) que les élections au Parlement autochtone coïncident avec les élections fédérales afin d'encourager les autochtones à y participer et d'accroître la légitimité du processus.

Les raisons qui nous ont motivés à faire cette recommandation sont multiples: d'abord, une assemblée nommée, comme l'actuel Sénat du Canada, n'a plus beaucoup de légitimité aux yeux de beaucoup de Canadiens. Deuxièmement, il serait plus difficile de prétendre qu'un Parlement autochtone représente mal les peuples autochtones du Canada si ses membres étaient élus. Le mandat des parlementaires autochtones aurait la même durée que celui des députés fédéraux, c'est-à-dire ordinairement entre quatre et cinq ans.

Il serait nécessaire de dresser une liste électorale, et pour cela, il faudrait recenser les Canadiens autochtones. Le recensement des électeurs autochtones contribuerait à garantir l'équité du processus électoral et la représentativité des parlementaires.

Recommandation

La Commission recommande :

2.3.54

Que le recensement des électeurs autochtones se fasse en même temps que le recensement de la population générale en prévision des prochaines élections fédérales.

Conclusion

Un Parlement autochtone, s'il devait être créé, ne remplacerait aucunement l'autonomie gouvernementale que réclament les nations autochtones. Il s'agirait plutôt d'ajouter une institution qui permette d'améliorer la représentation des peuples autochtones au sein du fédéralisme canadien. Mais cette institution ne doit pas se limiter à une représentation symbolique. En effet, notre proposition concernant la création d'un Parlement autochtone s'appuie sur le principe que la relation renouvelée entre le Canada et les peuples autochtones est une relation de nation à nation qui soutient le droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale. Les pouvoirs et les responsabilités que nous proposons pour le Parlement autochtone reflètent ce principe et constituent la base d'un rôle efficace pour les nations autochtones dans les processus décisionnels du Parlement du Canada.

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 Un mot au sujet des sources en début de volume.

¹D'après un récit de Phil Lane Jr, Four Worlds Development, Université de Lethbridge, Lethbridge (Alberta), relaté par Richard Wagamese.

²Voir Loi constitutionnelle de 1982, par. 35(2).

3 Clement Chartier, pour le compte de Metis Family and Community Justice Services, «Governance Study: Métis Self-Government in Saskatchewan», étude réalisée pour la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA), 1995. Voir Un mot au sujet des sources en début de volume.

4 Chiefs of Ontario, «Submission to the Royal Commission on Aboriginal Peoples», 1993, p. 19. Voir Un mot au sujet des sources en début de volume.

5 Gerald R. Alfred, pour le compte du Mohawk Council of Kahnawake, «La signification de l'autonomie gouvernementale à Kahnawake», étude réalisée pour la CRPA, 1994. Les difficultés que pose l'emploi du terme sont aussi signalées dans le témoignage d'Oren Lyons, Akwesasne, 3 mai 1993, et de Leonard Nelson, Roseau River (Manitoba), 8 décembre 1992.

6 Federation of Saskatchewan Indian Nations, «First Nations Self-Government: A Special Research Report», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

7 Alfred, «La signification de l'autonomie gouvernementale», mentionné à la note 5.

8 Mohawk Council of Akwesasne, Kahnawake and Kanesatake, «A Joint Statement on the Inherent Right of Self-Determination and the Exercise of that Right by Akwesasne, Kahnawake and Kanesatake», 1995, p. 2.

9 Inuit Tapirisat du Canada, «Preliminary Submission to the Royal Commission on Aboriginal Peoples», 1993, p. 16.

10 Rosemarie Kuptana, citée dans Wendy Moss, «Les droits issus de traités et la fonction gouvernementale dans l'optique inuit» dans CRPA, L'autonomie gouvernementale des autochtones : Questions juridiques et constitutionnelles, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1995, p. 94 (sans la note).

11 Ralliement national des Métis, «The State of Research and Opinion on the Metis Nation of Canada», mémoire présenté à la CRPA dans le cadre du Programme d'aide financière aux intervenants (PAFI), 1993, pp. 1 et 129.

12 Voir Chartier, «Governance Study», mentionné à la note 3.

13 Voir par exemple Nation Métis au Québec, Transcription des audiences de la CRPA, Montréal, 28 mai 1993.

14 Ralliement national des Métis, «The State of Research», mentionné à la note 11, p. 130.

15 Ralliement national des Métis, «The State of Research», pp. 23-24.

16 Manitoba Metis Federation, «A Report on Metis Self-Governance in Urban Manitoba», étude réalisée par la CRPA, 1995.

17 Union of Ontario Indians, «Anishinabek Traditional Governing, A New Era for the Anishinabek: Understanding the Past for the Challenges of Tomorrow», mémoire présenté à la CRPA, 1993, pp. 4-5.

18 Nancy Wachowich, «Women's Traditional Governance Research Project: Pond Inlet Inuit Contribution», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

19 Union of Ontario Indians, «Anishinabek Traditional Governing», mentionné à la note 17, p. 18.

20 Rene M.J. Lamothe, «'It Was Only a Treaty': A Historical View of Treaty 11 According to the Dene of the Mackenzie Valley», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

21 Pauktuutit (l'association des femmes inuit), The Inuit Way: A Guide to Inuit Culture, Ottawa, sans date, pp. 15-16.

22 Lamothe, «A Historical View of Treaty 11», mentionné à la note 20.

23 Deh Cho Tribal Council, «Dene Decision Making», mémoire présenté à la CRPA, 1993, p. 23, citant George Barnaby, de Fort Good Hope, vice-président de l'Indian Brotherhood of the Northwest Territories, s'adressant à la commission d'enquête Berger, 1977.

24 Chiefs of Ontario, «Submission to the Royal Commission», mentionné à la note 4, p. 13.

25 Chiefs of Ontario, «Submission to the Royal Commission», p. 7.

26 Paul Williams et Curtis Nelson, «Kaswentha», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

27 Ralliement national des Métis, «The State of Research», mentionné à la note 11, p. 124.

28 Une traduction anglaise des Lois de St-Laurent se trouve dans le mémoire du Ralliement national des Métis, pp. 124 à 126. Le texte cité est la version originale en français.

29 Pauktuutit, The Inuit Way, mentionné à la note 21, p. 6.

30 Keith T. Carlson, pour le compte du Stó:lo Tribal Council, «Leadership Review: The Indian Act Election System, Traditional Stó:lo Socio-Political Structures, and Recommendations for Change», mémoire présenté à la CRPA, 1993, pp. 30 à 32 (sans la note).

31 Aboriginal Women's Council of British Columbia, «Traditional Self-Government, Economic Development and Aboriginal Women», mémoire présenté à la CRPA, 1992, p. 7.

32 Wachowich, «Women's Traditional Governance», mentionné à la note 18.

33 Wachowich, «Women's Traditional Governance».

34 Women of the Metis Nation, «Women Who Own Themselves: Final Report on the Conference on Metis Women and Governance», mémoire présenté à la CRPA, 1993, pp. 25 à 27.

35 Ontario Native Women's Association, «A Preliminary Study: Anishnabequek and Their Families in Ontario», mémoire présenté à la CRPA, 1993, p. ii.

36 Marc G. Stevenson, «Traditional Inuit Decision-Making Structures and the Administration of Nunavut», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

37 Council of Elders, «A Negotiations Process for Off-Reserve Aboriginal Peoples in Ontario», mémoire présenté à la CRPA, 1993, p. 6.

38 Stevenson, «Traditional Inuit Decision-Making Structures», mentionné à la note 36.

39 Le chef Peter Quaw, Transcription des audiences de la CRPA, Stoney

Creek (Colombie-Britannique), 18 juin 1992.

40 Council of Elders, «A Negotiations Process», mentionné à la note 37.

41 Williams et Nelson, «Kaswentha», mentionné à la note 16.

42 Pauktuutit (l'association des femmes inuit), «Pauktuutit Submission to the Royal Commission on Aboriginal Peoples», 1993.

43 Carlson, «Leadership Review», mentionné à la note 30, pp. 17-18 (sans la note).

44 Union of Ontario Indians, «Anishinabek Traditional Governing», mentionné à la note 17, p. 39.

45 Union of Ontario Indians, «Anishinabek Traditional Governing».

46 Lamothe, «A Historical View of Treaty 11», mentionné à la note 20.

47 Williams et Nelson, «Kaswentha», mentionné à la note 26. Voir aussi Kenneth Deer, Transcription des audiences de la CRPA, Kahnawake (Québec), 6 mai 1993.

48 Williams et Nelson, «Kaswentha». Voir aussi Deer, Transcription des audiences de la CRPA.

49 Stevenson, «Traditional Inuit Decision-Making Structures», mentionné à la note 36.

50 Stevenson, «Traditional Inuit Decision-Making Structures».

51 Stevenson, «Traditional Inuit Decision-Making Structures».

52 Stevenson, «Traditional Inuit Decision-Making Structures».

53 Union of Ontario Indians, «Anishinabek Traditional Governing», mentionné à la note 17, p. 13.

54 Council of Elders, «A Negotiations Process», mentionné à la note 37, p. 5.

55 Deh Cho Tribal Council, «Dene Decision Making», mentionné à la note 23, p. 21.

56 B.C. Native Women's Society, «Self-Government: The Quest for Self-Determination and Self-Reliance of Aboriginal Peoples», mémoire présenté à la CRPA, 1993, p. 11.

57 Williams et Nelson, «Kaswentha», mentionné à la note 26.

58 Deh Cho Tribal Council, «Dene Decision Making», mentionné à la note 23.

59 Carlson, «Leadership Review», mentionné à la note 30, p. 15.

60 Union of Ontario Indians, «Anishinabek Traditional Governing», mentionné à la note 17, p. 39.

61 Assemblée des Premières nations, «Reclaiming our Nationhood: Strengthening our Nation», mémoire présenté à la CRPA, 1993, p. 16.

62 Voir par exemple Teslin Tlingit First Nation, «Aboriginal Self-Government and Judicial Systems», étude réalisée pour la CRPA, 1995; Carlson, «Leadership Review», mentionné à la note 30.

63 Voir Council of Elders, «A Negotiations Process», mentionné à la note 37; Women of the Metis Nation, «Women Who Own Themselves», mentionné à la note 34, pp. 25 à 27; Marilyn Fontaine, Transcription des audiences de la CRPA, Winnipeg (Manitoba), 23 avril 1992.

64 Teslin Tlingit, «Aboriginal Self-Government», mentionné à la note 62.

65 Voir Robert Pasco, chef de la bande indienne d'Oregon Jack Creek, au nom de la nation nłaks'pamux, Transcription des audiences de la CRPA, Merritt, (Colombie-Britannique), 5 novembre 1992.

66 Metis Nation of Alberta, «Submission to the Royal Commission on Aboriginal Peoples», 1993, p. 59.

67 Transcription des audiences de la CRPA, Moose Factory (Ontario), 9 juin 1992.

68 Federation of Saskatchewan Indian Nations, «First Nations Self-Government», mentionné à la note 6, pp. 17-18.

69 Andrew Bear Robe, pour le compte de la nation siksika, «The Historical, Legal and Current Basis for Siksika Nation Governance, Including its Future Possibilities Within Canada», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

70 Alfred, «Signification de l'autonomie gouvernementale», mentionné à la note 5.

71 Conseil général des établissements métis, «L'administration gouvernementale autochtone», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

72 Jean A. Knockwood, «Le conseil de bande de Shubenacadie et l'étude du cas de la bande d'Indian Brook concernant l'autonomie gouvernementale», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

73 Pacific Metis Federation, «Report to the Royal Commission on Aboriginal Peoples», mémoire présenté à la CRPA, 1993, p. 12.

74 Nishnawbe-Aski Nation, «Intervention Report: Royal Commission on Aboriginal Peoples», mémoire présenté à la CRPA, 1993.

75 United Chiefs and Councils of Manitoulin, «UCCM Fish and Wildlife Project», mémoire présenté à la CRPA, 1993, p. 45.

76 Dwight Dorey, «Aboriginal Self Government for the Mi'kmaq People of Nova Scotia: Essential Features of a Workable Model», mémoire de maîtrise, Université Carleton, 1993.

77 Voir par exemple Moss, «Les droits issus de traités et la fonction gouvernementale dans l'optique inuit», mentionné à la note 10.

78 Voir Loi sur le Nunavut, L.C. 1993, c. 28, et «Information Sheet: Design of the Nunavut Government», document publié pour la Conférence sur le Nunavut, Iqaluit, 22 et 23 février 1995.

79 Comité constitutionnel du Nunavik, «Constitution du Nunavik», partie IV, 28

janvier 1991, reproduit dans Marc Malone et Carole Lévesque, «Gouvernement du Nunavik», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

80 Inuvialuit Regional Council, «Inuvialuit Self-Government» dans «Political Developments in the Inuvialuit Settlement Region», étude réalisée pour la CRPA, 1993. Des propositions récentes visaient la constitution d'un gouvernement régional de l'Ouest arctique regroupant les collectivités inuvialuit et gwichi'in. Voir par exemple Constitutional Development Steering Committee, Western Northwest Territories, Summaries of Member Group Research Reports, Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest), 1994, pp. 5 à 8.

81 Voir Moss, «Les droits issus de traités et la fonction gouvernementale dans l'optique inuit», mentionné à la note 10.

82 Comité inuit sur les affaires nationales, *Completing Canada: Inuit Approaches to Self-Government*, Kingston, Institute of Intergovernmental Affairs, Université Queen, 1987, p. 24.

83 Chartier, «Governance Study», mentionné à la note 3.

84 CRPA, *Les peuples autochtones vivant en milieu urbain* : Rapport de la Table ronde nationale sur les préoccupations des populations urbaines autochtones, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1993, p. 60.

85 CRPA, *Les peuples autochtones vivant en milieu urbain*, p. 19.

86 L.C. 1994, c. 35, alinéa 11(1)b) et annexe III, partie II. Voir aussi l'Accord-cadre définitif entre le gouvernement du Canada, le Conseil des Indiens du Yukon et le gouvernement du Yukon, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1993; Peter Hogg et Mary Ellen Turpel, «La mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones: Aspects constitutionnels et questions de compétence» dans CRPA, *L'autonomie gouvernementale des autochtones*, mentionné à la note 10, figurant également en version anglaise dans (1995) 74 *Revue du Barreau canadien*, p. 187.

87 Bear Robe, «The Basis for Siksika Nation Governance», mentionné à la note 69.

88 Voir Del C. Anaquod, «Urban Institutional Development Case Study — Regina», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

89 Voir Assembly of Manitoba Chiefs, «Planning Change», mémoire présenté à la CRPA, 1993, p. 11; Federation of Saskatchewan Indian Nations, «First Nations Self-Government», mentionné à la note 6; Anaquod, «Urban Institutional Development».

90 Ralliement national des Métis, «The State of Research», mentionné à la note 11; Chartier, «Governance Study», mentionné à la note 3; Manitoba Metis Federation, «Metis Self-Governance», mentionné à la note 16.

91 Marc LeClair, «Métis Self-Government Origins and Urban Institutions», mémoire présenté à la CRPA, 1993, p. 1.

92 Chartier, «Governance Study», mentionné à la note 3.

93 Ralliement national des Métis, «The State of Research», mentionné à la note 11.

94 CRPA, *Les peuples autochtones vivant en milieu urbain*, mentionné à la note 84, p. 63.

95 The Assembly of Aboriginal Peoples of Saskatchewan, «Report to the Royal Commission on Aboriginal Peoples», mémoire présenté à la CRPA, 1993, pp. 7-8. Cet organisme a été fondé en 1988 pour représenter les personnes visées par le projet de loi C-31 et celles qui voulaient la réintégration.

96 Conseil national des autochtones du Canada (Congrès des peuples autochtones), *The First Peoples Urban Circle: Choices for Self-Determination. The National Perspective*, Ottawa, Conseil national des autochtones du Canada, livre 1, pp. 43-44.

97 Pour un aperçu de ces modèles, voir Conseil national des autochtones du Canada, «Summary of IPP Submission, Royal Commission on Aboriginal Peoples», 1993.

98 Ontario Native Women's Association, «A Preliminary Study», mentionné à la note 35, p. 2.

99 Chiefs of Ontario, «Submission to the Royal Commission», mentionné à la note 4, p. 2.

100 Conseil général des établissements métis, «Metis Settlements Governance Legislation: Community Perspectives», mémoire présenté à la CRPA, 1993.

101 Manitoba Metis Federation, «Metis Self-Governance», mentionné à la note 16, pp. 14-15.

102 «Information Sheet: Design of the Nunavut Government», mentionné à la note 78.

103 Voir Inuvialuit Regional Council, «Inuvialuit Self-Government», mentionné à la note 80; Constitutional Development Steering Committee, Summaries of Member Group Research Reports, mentionné à la note 80.

104 Voir Russel Lawrence Barsh, «L'autonomie gouvernementale des autochtones aux États-Unis: Une analyse politique qualitative», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

105 R. c. Sparrow, [1990] 1 R.C.S. 1075. Il n'a pas encore été décidé si cette exception, reconnue dans l'arrêt Sparrow, s'appliquerait non seulement aux lois fédérales, mais aussi aux lois provinciales. Pour un examen plus détaillé, voir Brian Slattery, «First Nations and the Constitution: A Question of Trust» (1992) 71 Revue du Barreau canadien 261 aux pp. 282 à 287.

106 Parmi les nombreux écrits sur l'autodétermination, voir notamment S. James Anaya, «A Contemporary Definition of the

International Norm of Self-Determination» (1993) 3 Transnational Law & Contemporary Problems 131; S. James Anaya, «The Capacity of International Law to Advance Ethnic or Nationality Rights Claims» (1990) 75 Iowa Law Review 837; Alain Bissonnette, «Le droit à l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones: Un phénix qui renaîtra de ses cendres» (1993) 24 Revue générale de droit 5; Martti Koskenniemi, «National Self-Determination Today: Problems of Legal Theory and Practice» (1994) 43 International and Comparative Law Quarterly 241; Patrick Macklem, «Les dimensions normatives du droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale» dans CRPA, L'autonomie gouvernementale des autochtones, mentionné à la note 10, p. 1; Avishai Margalit et Joseph Raz, «National Self-Determination» dans Journal of Philosophy, 1990, vol. 87, no 9, p. 439; Brian Slattery, «The Paradoxes of National Self-Determination» (1994) 32 Osgoode Hall Law Journal 703; Mary Ellen Turpel, «Indigenous Peoples' Rights of Political Participation and Self-

Determination: Recent International Legal Developments and the Continuing Struggle for Recognition» (1992) 25 Cornell International Law Journal 579.

107 Paul Sieghart, *The Lawful Rights of Mankind: An Introduction to the International Legal Code of Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1985.

108 *Re Mitchell and the Queen* (1983), 42 O.R. (2d) 481 à la p. 492. Voir aussi le juge en chef Dickson (dissident) dans *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alberta)*, [1987] 1 R.C.S. 313 aux pp. 348-349: «Le Canada s'est donc obligé internationalement à assurer à l'intérieur de ses frontières la protection de certains droits et libertés fondamentaux qui figurent aussi dans la Charte. Les principes généraux d'interprétation constitutionnelle requièrent que ces obligations internationales soient considérées comme un facteur pertinent et persuasif quand il s'agit d'interpréter la Charte.»

109 Nations Unies, Résolutions adoptées par l'Assemblée générale au cours de sa vingt et unième session, New York, Nations Unies, 1967, p. 52.

110 Pour le texte du projet de déclaration, voir Nations Unies, Conseil économique et social, «Projet de déclaration adopté par le Groupe de travail à sa onzième session», E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1, 20 avril 1994. Voir aussi «Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples» [1994] 1 C.N.L.R. 40.

111 Erica-Irene A. Daes, «Discrimination à l'encontre des peuples autochtones: Note explicative concernant le projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones», Nations Unies, Conseil économique et social, E/CN.4/Sub.2/1993/26/ Add.1, 19 juillet 1993. Cette note renvoie à un projet de déclaration antérieur, daté du 8 juin 1993, dans lequel l'article 3 était libellé différemment. Néanmoins, à notre avis, les explications fournies par Daes sont tout aussi utiles à la compréhension de l'article 3 dans sa forme actuelle. Voir aussi Erica-Irene A. Daes, «Some Considerations on the Rights of Indigenous Peoples to Self-Determination» (1993) 3 *Transnational Law & Contemporary Problems* 1.

112 Voir Donat Pharand, «La Convention de l'Organisation internationale du Travail sur les peuples indigènes et tribaux (1989) : les questions soulevées par le Canada», annexe III dans CRPA, *L'obligation de fiduciaire du Canada envers les peuples autochtones dans le contexte de l'accession du Québec à la souveraineté*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1995, vol. 1, «Dimension internationale», p. 148.

113 Voir Thomas R. Berger, *A Long and Terrible Shadow: White Values, Native Rights in the Americas, 1492-1992*, Vancouver, Douglas and McIntyre, 1991; Menno Boldt et J. Anthony Long, «Tribal Philosophies and the Canadian Charter of Rights and Freedoms» dans *The Quest for Justice: Aboriginal Peoples and Aboriginal Rights*, sous la direction de Menno Boldt et J. Anthony Long, Toronto, University of Toronto Press, 1985, pp. 174-175; Patrick Macklem, «Distributing Sovereignty: Indian Nations and Equality of Peoples» (1993) 45 *Stanford Law Review* 1311 aux pp. 1324 à 1327; Slattery, «First Nations and the Constitution», mentionné à la note 105, pp. 273-274.

114 Paul L.A.H. Chartrand, «Aboriginal Self-Government: The Two Sides of Legitimacy» dans *How Ottawa Spends: A More Democratic Canada ... ? 1993-1994*, sous la direction de Susan D. Phillips, Ottawa, Carleton University Press, 1993, pp. 234 et 236.

115 Inuit Tapirisat du Canada, «Submission of the Inuit Tapirisat of Canada to the Royal Commission on Aboriginal Peoples», 1994, p. 38 (sans la note).

116 À l'inverse, certaines des premières lois sur les Indiens mettaient le «sang indien» parmi les critères régissant l'appartenance à un groupe indien; voir par exemple Acte pourvoyant [...] à l'administration des Terres des Sauvages et de l'Ordonnance, S.C. 1868, c. 42, art. 15, analysé dans Sharon H. Venne (dir.), *Indian Acts and Amendments, 1868-1975: An Indexed Collection*, Saskatoon, University of Saskatchewan Native Law Centre, 1981, p. 3. Il semble très douteux que des critères raciaux comme tels aient occupé une place importante dans les lois et les coutumes des nations autochtones.

117 CRPA, *Partenaires au sein de la Confédération* : Les peuples autochtones, l'autonomie gouvernementale et la Constitution, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1993; CRPA, *Le droit à l'autonomie gouvernementale des autochtones et la Constitution* : Commentaire, Ottawa, 13 février 1992.

118 Voir Catherine Bell, «Comment on Partners in Confederation: A Report on Self-Government by the Royal Commission on Aboriginal Peoples» (1993) 27 *University of British Columbia Law Review* 361; Association du Barreau canadien, «Aboriginal Civil Jurisdiction in Canada», mémoire présenté à la CRPA, 1993; Bob Freedman, «The Space for Aboriginal Self-Government in British Columbia: The Effect of the Decision of the British Columbia Court of Appeal in *Delgamuukw v. British Columbia*» (1994) 28 *University of British Columbia Law Review* 49; Sylvain Lussier, «Réflexions sur "Partenaires au sein

de la Confédération” et le droit “inhérent” à l’autonomie gouvernementale» dans *Le droit inhérent des autochtones à l’autonomie gouvernementale*, Toronto, Programme de formation juridique permanente de l’Association du Barreau canadien, 1994, vol. 1; Kenneth J. Tyler, «Another Opinion: A Critique of the Paper Prepared by the Royal Commission on Aboriginal Peoples Entitled: ‘Partners in Confederation’» dans *Le droit inhérent des autochtones à l’autonomie gouvernementale*, Toronto, Programme de formation juridique permanente de l’Association du Barreau canadien, 1994, vol. 2.

119 Ce récit se fonde dans une large mesure sur les sources suivantes, qui diffèrent légèrement quant aux détails: *Connolly c. Woolrich* (1867), 17 *Rapports judiciaires révisés de la Province de Québec* 75 (Cour supérieure) (pour d’autres références sur cette affaire, voir note 121); *Dictionnaire biographique du Canada*, Québec, Presses de l’Université Laval, 1988, vol. 7, pp. 221 à 223 («Connolly, William») et vol. 9, pp. 164-165 («Connolly, Suzanne»).

120 Archives nationales du Canada, Groupe de manuscrits 29, B15, Papiers Robert Bell, «Reminiscences of Henry Connolly»; renseignements fournis gracieusement par James Morrison, Legal and Historical Research, Haileybury (Ontario).

121 *Connolly c. Woolrich* (1867), mentionné à la note 119; la décision est aussi publiée dans 11 *Lower Canada Jurist* 197 et Brian Slattery (dir.), *Canadian Native Law Cases*, 1980, vol. 1, p. 70. La décision rendue en appel est publiée sous l’intitulé *Johnstone c. Connolly* (1869), 17 *Rapports judiciaires révisés de la Province de Québec* 266 (Cour du Banc de la Reine du Québec); elle est également publiée dans 1 *Revue légale* (ancienne série) 253 et dans Slattery (dir.), *Canadian Native Law Cases*, vol. 1, p. 151. L’affaire a été réglée à l’amiable avant que le Conseil privé ne se prononce.

122 Récit fondé sur *Connolly c. Woolrich*, aux pp. 83 à 87.

123 *Connolly c. Woolrich*, aux pp. 83-84.

124 8 U.S. (6 Peters) 515 (1832).

125 Le passage original se trouve dans *Worcester c. Georgia*, p. 547; il est cité dans *Connolly c. Woolrich*, mentionné à la note 119, à la p. 86.

126 *Connolly c. Woolrich*, à la p. 82.

127 Pour d'autres affaires concernant la question du droit coutumier autochtone, voir R. c. Nan-e-quis-a Ka (1889), 1 Territories Law Reports 211 (Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest); R. c. «Bear's Shin Bone» (1899), 3 C.C.C. 329 (Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest); Re Noah Estate (1961), 32 D.L.R. (2d) 185 (Cour territoriale des Territoires du Nord-Ouest); Re Adoption of Katie (1961), 32 D.L.R. (2d) 686 (Cour territoriale des Territoires du Nord-Ouest); Re Beaulieu's Adoption Petition (1969), 3 D.L.R. (3d) 479 (Cour territoriale des Territoires du Nord-Ouest); Re Kitchoalik and Tucktoo (également publié sous l'intitulé Re Deborah) (1972), 28 D.L.R. (3d) 483 (Cour d'appel des Territoires du Nord-Ouest), confirmant la décision de la Cour territoriale des Territoires du Nord-Ouest publiée dans (1972), 27 D.L.R. (3d) 225; Re Wah-Shee (1975), 57 D.L.R. (3d) 743 (Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest); Re Tagornak Adoption Petition, [1984] 1 C.N.L.R. 185 (Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest); Michell c. Dennis and Dennis, [1984] 2 C.N.L.R. 93 (Cour suprême de la Colombie-Britannique); Casimel c. Insurance Corporation of British Columbia, [1994] 2 C.N.L.R. 22 (Cour d'appel de la Colombie-Britannique), [1992] 1 C.N.L.R. 84 (Cour suprême de la Colombie-Britannique); Delgamuukw c. British Columbia (1993), 5 C.N.L.R. (Cour d'appel de la Colombie-Britannique). Voir l'analyse à ce sujet dans Norman K. Zlotkin, «Judicial Recognition of Aboriginal Customary Law in Canada: Selected Marriage and Adoption Cases» (1984) 4 C.N.L.R. 1; Brian Slattery, «Understanding Aboriginal Rights» (1987) 66 Revue du Barreau canadien 727 aux pp. 738-739.

128 L.R.C. 1985, c. I-5.

129 S.A. 1990, c. M-14.3.

130 Dans Renvoi : droits linguistiques du Manitoba, [1985] 1 R.C.S. 721 aux pp. 750 à 752, la Cour suprême du Canada a décidé à l'unanimité que la primauté du droit constitue un postulat fondamental de la structure constitutionnelle canadienne, même si elle n'est énoncée de façon explicite dans aucune disposition. La Cour conclut, à la p. 752: «En d'autres termes, dans les décisions constitutionnelles, la Cour peut tenir compte des postulats non écrits qui constituent le fondement même de la Constitution du Canada. Dans le cas du Renvoi sur le rapatriement, [...] ce postulat non écrit était le principe du fédéralisme. Dans le cas présent, c'est le principe de la primauté du droit.»

131 Voir Jean-Gabriel Castel, *The Civil Law System of the Province of Quebec*, Toronto, Butterworths, 1962. Voir aussi l'Édit royal de 1663 créant le Conseil

souverain de la Nouvelle-France, dont le texte est reproduit dans Jacques-Yvan Morin et José Woehrling, *Les constitutions du Canada et du Québec*, Montréal, Éditions Thémis, 1992, p. 592.

132 Voir W.R. Jackett, «Foundations of Canadian Law in History and Theory» dans *Contemporary Problems of Public Law in Canada*, sous la direction de Otto E. Lang, Toronto, University of Toronto Press, 1968; J.E. Cote, «The Reception of English Law» (1977) 15 *Alberta Law Review* 29; Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3e éd., Toronto, Carswell, 1992, pp. 27 à 44.

133 Sparrow, mentionné à la note 105, à la p. 1094.

134 Sparrow, à la p. 1101.

135 Amagoalik et Chartier, cités dans Michael Asch, *Home and Native Land: Aboriginal Rights and the Canadian Constitution*, Toronto, Methuen, 1984, p. 27, citant Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones : Compte rendu textuel (non révisé et non officiel), 15 mars 1983, vol. 1, pp. 130 et 134 (avec de légères corrections dans la première citation approuvées par Amagoalik).

136 Résolution de l'Assemblée nationale du Québec, 20 mars 1985, reproduite dans Secrétariat aux affaires autochtones, *Les fondements de la politique du gouvernement du Québec en matière autochtone*, Québec, Gouvernement du Québec, 1988, p. 5.

137 On peut retracer l'évolution de la pensée juridique moderne à ce sujet en consultant les commentaires suivants: Gerard V. LaForest, *Natural Resources and Public Property under the Canadian Constitution*, Toronto, University of Toronto Press, 1969, pp. 108 à 133; Douglas Sanders et coll., *Native Rights in Canada*, Toronto, Indian-Eskimo Association of Canada, 1970; Peter A. Cumming et Neil H. Mickenberg (dir.), *Native Rights in Canada*, 2e éd., Toronto, Indian-Eskimo Association of Canada et General Publishing, 1972; Kenneth Lysyk, «The Indian Title Question in Canada: An Appraisal in the Light of Calder» (1973) 51 *Revue du Barreau canadien* 450; Douglas Sanders, «The Nishga Case» dans

1973 *British Columbia Studies*, no 19, p. 3; J.C. Smith, «The Concept of Native Title» (1974) 24 *University of Toronto Law Journal* 1; Henri Brun, «Les droits des Indiens sur le territoire du Québec» dans *Le territoire du Québec : Six*

études juridiques, Québec, Presses de l'Université Laval, 1974, p. 33; Brian Slattery, «The Land Rights of Indigenous Canadian Peoples», thèse de doctorat, Université d'Oxford, 1979, repris par le University of Saskatchewan Native Law Centre, 1979; Geoffrey S. Lester, «The Territorial Rights of the Inuit of the Canadian Northwest Territories: A Legal Argument», thèse de doctorat, Osgoode Hall Law School, Université York, 1981; Leroy Littlebear, «A Concept of Native Title» dans Bulletin canadien de l'aide juridique, 1982, vol. 5, nos 2 et 3, p. 99; Brian Slattery, *Ancestral Lands, Alien Laws: Judicial Perspectives on Aboriginal Title*, Saskatoon, University of Saskatchewan Native Law Centre, 1983; Boldt et Long (dir.), *The Quest for Justice*, mentionné à la note 113; René Dussault et Louis Borgeat, *Traité de droit administratif*, 2e éd., Québec, Presses de l'Université Laval, 1986, vol. 2, pp. 88 à 109; Slattery, «Understanding Aboriginal Rights», mentionné à la note 127; Kent McNeil, *Common Law Aboriginal Title*, Oxford, Clarendon Press, 1989; Kent McNeil, «The Temagami Indian Land Claim: Loosening the Judicial Strait-jacket» dans *Temagami: A Debate on Wilderness*, sous la direction de Matt Bray et Ashley Thomson, Toronto, Dundurn Press, 1990, p. 185; Slattery, «First Nations and the Constitution», mentionné à la note 105; Hogg, *Constitutional Law*, mentionné à la note 132, pp. 679 à 682; Jack Woodward, *Native Law*, Toronto, Carswell, 1989; Macklem, «Les dimensions normatives du droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale», mentionné à la note 106.

138 Voir Slattery, «Understanding Aboriginal Rights», mentionné à la note 127, pp. 732 et 744-745.

139 Les arrêts suivants de la Cour suprême contiennent d'importantes considérations sur les droits ancestraux et leur rapport avec les droits issus de traités: *Calder c. Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1973] R.C.S. 313; *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335; *Simon c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 387; *Roberts c. Canada*, [1989] 1 R.C.S. 322; *Sparrow*, mentionné à la note 105; *R. c. Sioui*, [1990] 1 R.C.S. 1025. La Cour suprême a ainsi donné une confirmation contemporaine à l'opinion exprimée au XIXe siècle par la majorité de la Cour dans *St. Catharines Milling and Lumber Company c. The Queen* (1887), 13 R.C.S. 577, opinion dont l'effet avait été à l'époque estompé par les avis ambigus du Conseil privé britannique statuant sur appel dans un arrêt publié dans (1888), 14 Appeal Cases 46. Dans *St. Catharines*, la Cour suprême s'était divisée par quatre voix contre deux sur la question de savoir si c'était le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial qui bénéficiait de la cession de terres indiennes, la majorité (le juge en chef Ritchie et les juges Fournier, Henry et Taschereau) optant pour le gouvernement provincial et une minorité (les juges Strong et Gwynne), pour le gouvernement fédéral. Toutefois,

pour ce qui est de l'existence d'un titre ancestral, les voix des juges s'étaient divisées de façon différente, quatre d'entre eux (le juge en chef Ritchie et les juges Fournier, Strong et Gwynne) étant d'avis que les droits territoriaux ancestraux existaient sous une forme ou une autre en droit canadien et deux d'entre eux (les juges Henry et Taschereau) rejetant apparemment cette thèse; voir en particulier les pp. 599-600, 608 à 616, 638, 639, 643 à 645 et 663-664. Pour des exemples récents de l'application de la doctrine des droits ancestraux par les tribunaux, voir l'arrêt *Delgamuukw*, mentionné à la note 127, de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique et l'arrêt Haute Cour d'Australie dans *Mabo c. Queensland* (1992), 107 *Australian Law Reports* 1.

140 *Calder*, à la p. 328.

141 Voir *Roberts c. Canada*, mentionné à la note 139, à la p. 340, où la juge Wilson indique que la question précise à trancher est celle de savoir «si la loi applicable au titre aborigène est la common law fédérale». Elle répond de la façon suivante: «Je crois qu'elle l'est. Dans l'arrêt *Calder c. Procureur général de la Colombie-Britannique*, cette Cour a reconnu le titre aborigène comme un droit, en common law, découlant de l'occupation et la possession historiques par les Indiens de leurs terres tribales. Comme l'a souligné le juge Dickson [...] dans l'arrêt *Guerin*, le titre aborigène existait avant la colonisation par les Britanniques et a continué d'exister après les revendications de souveraineté britanniques.» Pour des observations sur cette conclusion, voir John M. Evans et Brian Slattery sur *Roberts c. Canada* dans «Notes of Cases» (1989) 68 *Revue du Barreau canadien* 817, pp. 829 à 832. Voir aussi *Bisaillon c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 60, où la Cour suprême du Canada a énoncé que les règles de common law qui relèvent de la compétence du Parlement fédéral ont la primauté sur les lois provinciales. S'exprimant au nom de la Cour, le juge Beetz déclare, à la p. 108: «je ne vois pas pourquoi le Parlement fédéral serait contraint de codifier des règles juridiques dont il est satisfait s'il veut leur assurer la primauté sur les lois provinciales, du moins quand certaines de ces règles juridiques relèvent de sa compétence exclusive [...]»

142 Concernant ce sens général, voir *Black's Law Dictionary*, 5e éd., St. Paul (Minnesota), West Publishing, 1979, pp. 250-251.

143 *St. Catharines Milling and Lumber Co. c. The Queen* (1887), mentionné à la note 139, aux pp. 612-613. Voir aussi la conclusion aux pp. 615-616: [TRADUCTION] «Pour résumer ces arguments, qui me paraissent posséder une grande force, nous concluons qu'à la date de la Confédération, les Indiens, vu la coutume et la pratique constantes de la Couronne, étaient considérés

comme possédant un certain droit de propriété sur les terres non cédées qu'ils occupaient en tant que terrains de chasse; et, soit que cette coutume avait mûri pour former une règle de common law applicable aux colonies américaines, soit que pareille règle découlait du droit des nations et avait été introduite de cette façon dans le droit colonial tel qu'appliqué aux nations indiennes [...]»

144 Sioui, mentionné à la note 139, aux pp. 1054-1055.

145 *Re The Regulation and Control of Aeronautics in Canada*, [1932] Appeal Cases 54 à la p. 70 (Conseil privé), en appel de [1930] R.C.S. 663.

146 Cette observation est parfois associée à diverses «théories du pacte fédératif». Pour une analyse de ces théories, voir par exemple Morin et Woehrling, *Les constitutions du Canada et du Québec*, mentionné à la note 131, pp. 153 à 164; G.F.G. Stanley, «Act or Pact? Another Look at Confederation» dans *Canadian Historical Readings*, sous la direction de Ramsay Cook, Craig Brown et Carl Berger, Toronto, University of Toronto Press, 1967, pp. 94 à 118. Au sujet de l'application de ces théories aux peuples autochtones, voir J.E. Foster, «Indian-White Relations in the Prairie West during the Fur Trade Period — A Compact?» dans *The Spirit of the Alberta Indian Treaties*, sous la direction de Richard Price, Montréal, Institut de recherches politiques, 1979, pp. 181 à 200, et l'analyse exhaustive dans James Tully, «Multirow Federalism and the Charter» dans *Protecting Rights and Freedoms: Essays on the Charter's Place in Canada's Political, Legal, and Intellectual Life*, sous la direction de Philip Bryden, Steven Davis et John Russell, Toronto, University of Toronto Press, 1994.

147 Thomas-Jean-Jacques Loranger, *Lettres sur l'interprétation de la Constitution fédérale : Première lettre*, Québec, Imprimerie A. Côté et Cie, 1883, pp. 59-60. Sur l'influence exercée par Loranger, voir «Loranger, Thomas-Jean-Jacques» dans *Dictionnaire biographique du Canada*, mentionné à la note 119, vol. 11, pp. 584 à 586.

148 Pour l'application de ce principe dans le contexte des droits de propriété autochtones, voir *Amodu Tijani c. Secretary, Southern Nigeria*, [1921] 2 Appeal Cases 399 (Conseil privé) aux pp. 407 à 410; *Oyekan c. Adele*, [1957] 2 All England Law Reports 785 (Conseil privé) à la p. 788; *Calder c. Procureur général de la Colombie-Britannique*, mentionné à la note 139, aux pp. 401 à 406; *Guerin*, mentionné à la note 139, aux pp. 376 à 379; *Slattery, Land Rights*, mentionné à la note 137, pp. 49 à 62; *Slattery, Ancestral Lands*, mentionné à la note 137; *McNeil, Common Law Aboriginal Title*, mentionné à la note 137, en

particulier aux pp. 161 à 192. Pour des points de vue différents sur la doctrine de la continuité, voir *Delgamuukw c. British Columbia*, mentionné à la note 127, pp. 98-99 et 165 à 168.

149 Loranger, *Lettres sur l'interprétation de la Constitution fédérale*, mentionné à la note 147, p. 14.

150 Les textes intégraux du traité, conservés au British Public Record Office, sont reproduits dans les documents présentés par les défendeurs dans *Nova Scotia Micmac Moose Harvest Cases*, Document Books, vol. 1; quant à l'aboutissement de cette affaire, voir [1990] 3 C.N.L.R. 87. Pour un examen du statut des traités du XVIIIe siècle dans les Maritimes, voir l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans *Simon*, mentionné à la note 139.

151 Traité de paix signé le 25 juin 1761, reproduit dans les *Moose Harvest Cases*, note précédente, Document Books, vol. 3, pp. 553 à 618; le passage cité se trouve à la p. 573.

152 *Sioui*, mentionné à la note 139, à la p. 1034.

153 *Sioui*, aux pp. 1071 à 1073.

154 Pour une analyse exhaustive de la Proclamation, voir le chapitre 5 du volume 1. Le texte intégral de la Proclamation est reproduit à l'annexe D du volume 1.

155 *Statutes at Large (U.K.)* 8, 7 George III à 18 George III, c. 83; texte français intitulé *Acte de Québec de 1774* dans *L.R.C. 1985*, appendice II, no 2.

156 *Statutes at Large*, art. 8, qui dispose: «que tous les sujets Canadiens de Sa Majesté en la dite province de Québec [...] pourront aussi tenir leurs propriétés et possessions, et en jouir, ensemble de tous les usages et coutumes qui les concernent, et de tous leurs autres droits de citoyens, d'une manière aussi ample, aussi étendue, et aussi avantageuse, que si les dites proclamation, commissions, ordonnances, et autres actes et instruments, n'avoient point été faits, [...] et que dans toutes affaires en litige, qui concerneront leurs propriétés et leurs droits de citoyens, ils auront recours aux loix du Canada, comme les maximes sur lesquelles elles doivent être décidées».

157 Voir M.B. Hooker, *Legal Pluralism: An Introduction to Colonial and Neo-*

colonial Laws, Oxford, Clarendon Press, 1975; Kenneth Roberts-Wray, Commonwealth and Colonial Law, New York, Frederick A. Praeger, 1966.

158 Le texte complet de l'article 3 est le suivant: «Pourvu aussi, et il est Établi, que rien de ce qui est contenu dans cet Acte ne s'étendra, ou s'entendra s'étendre à annuler, changer ou altérer aucuns droits, titres ou possessions, résultans de quelques concessions, actes de cession, ou d'autres que ce soit, d'aucunes terres dans la dite province, ou provinces y joignantes, et que les dits titres resteront en force, et auront le même effet, comme si cet Acte n'eut jamais été fait.»

160 Loi constitutionnelle de 1867, art. 94. Cet article dispose que toute mesure fédérale pour assurer l'uniformité des lois n'aura d'effet dans une province qu'après avoir été adoptée par la législature de cette province.

161 S.C. 1870, c. 3. L'article 31 est libellé, en partie, en ces termes: «Et considérant qu'il importe, dans le but d'éteindre les titres des Sauvages 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 résidents, il est par le présent 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 [...]»

162 Paul L.A.H. Chartrand, Manitoba's Métis Settlement Scheme of 1870, Saskatoon, University of Saskatchewan Native Law Centre, 1991, p. 5 (sans les notes); voir aussi l'analyse détaillée, pp. 13-14 et 110 à 137.

163 Alexander Morris, The Treaties of Canada with the Indians of Manitoba and the North-West Territories, Toronto, Belfords, Clarke & Co., 1880, p. 213. Voir l'analyse dans Foster, «Indian-White Relations», mentionné à la note 146.

164 Morris, Treaties of Canada, p. 96.

165 43 D.L.R. (2d) 150 (Cour d'appel des Territoires du Nord-Ouest). La décision de la Cour a été confirmée ultérieurement par la Cour suprême du Canada; voir Sikyea c. La Reine (1964), 50 D.L.R. (2d) 80 à la p. 158.

166 On trouvera des commentaires sur l'article 35 (et l'article 25 qui va de pair avec lui) dans W.I.C. Binnie, «The Sparrow Doctrine: Beginning of the End or End of the Beginning?» (1990) 15 *Queen's Law Journal* 217; Dussault et Borgeat, *Traité de droit administratif*, 2e éd., mentionné à la note 137, vol. 2, pp. 93 à 95; Georges Emery, «Réflexions sur le sens et la portée au Québec des articles 25, 35, et 37 de la Loi constitutionnelle de 1982» (1984) 25 *Cahiers de droit* 145; Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3e éd., mentionné à la note 132, pp. 679 à 695; Lyon, «An Essay on Constitutional Interpretation», mentionné à la note 168; Kenneth Lysyk, «Les droits et libertés des peuples autochtones du Canada» dans *Charte canadienne des droits et libertés*, sous la direction de Gérald A. Beaudoin et Walter S. Tarnopolsky, Montréal, Wilson et Lafleur/Sorej, 1982; Kent McNeil, «The Constitutional Rights of the Aboriginal Peoples of Canada» (1982) 4 *Supreme Court Law Review* 255; Kent McNeil, «The Constitution Act, 1982, Sections 25 and 35» (1988) 1 *C.N.L.R.* 1; James O'Reilly, «La Loi constitutionnelle de 1982, droit des autochtones» (1984) 25 *Cahiers de droit* 125; William Pentney, «The Rights of the Aboriginal Peoples of Canada in the Constitution Act, 1982. Parts I and II» (1988) 22 *University of British Columbia Law Review* 21, 207; Douglas Sanders, «The Rights of the Aboriginal Peoples of Canada» (1983) 61 *Revue du Barreau canadien* 314; Douglas Sanders, «Les droits pré-existants: Les peuples autochtones du Canada (articles 25 et 35)» dans *Charte canadienne des droits et libertés*, sous la direction de Gérald A. Beaudoin et Edward Ratushny, 2e éd., Montréal, Wilson et Lafleur, 1989; Bryan Schwartz, *First Principles, Second Thoughts: Aboriginal Peoples, Constitutional Reform and Canadian Statecraft*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1986; Brian Slattery, «The Constitutional Guarantee of Aboriginal and Treaty Rights» (1982-1983) 8 *Queen's Law Journal* 232; Brian Slattery, «The Hidden Constitution: Aboriginal Rights in Canada» (1984) 32 *American Journal of Comparative Law* 361; Slattery, «Understanding Aboriginal Rights», mentionné à la note 127; Brian Slattery, «Aboriginal Language Rights» dans *Langue et État*, sous la direction de David Schneiderman, Cowansville (Québec), Éditions Yvon Blais, 1991, p. 369; Slattery, «First Nations and the Constitution», mentionné à la note 105; Bruce H. Wildsmith, *Aboriginal Peoples and Section 25 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Saskatoon, University of Saskatchewan Native Law Centre, 1988.

167 *Sparrow*, mentionné à la note 105, à la p. 1105. Le jugement unanime a été rédigé conjointement par le juge en chef Dickson et le juge La Forest.

168 *Sparrow*, à la p. 1106. Le passage cité, en traduction, se trouve dans Noel Lyon, «An Essay on Constitutional Interpretation» (1988) 26 *Osgoode Hall Law*

Journal 95 à la p. 100.

169 Sparrow, à la p. 1106.

170 Sparrow, à la p. 1108.

171 Sparrow, à la p. 1099.

172 La Cour a statué dans Sparrow, à la p. 1095: «Il est vrai qu'en ce qui concerne la période de 1867 à 1961 la preuve est sommaire. Mais la preuve n'a pas été contestée ni contredite devant les tribunaux d'instance inférieure et il y a preuve d'un exercice ininterrompu suffisant du droit pour justifier la conclusion de la Cour d'appel et nous n'y toucherons pas.»

173 La Cour a affirmé dans Sparrow, à la p. 1101: «Depuis plus de cent ans, les règlements gouvernementaux régissant l'exercice du droit des Musqueams de pêcher [...] ne reconnaissent que le droit de pêcher à des fins de subsistance. Cela peut expliquer la position actuelle. Cependant, [...] la politique historique de Sa Majesté ne permet pas [...] en soi de délimiter ce droit. La nature de règlements gouvernementaux ne saurait être déterminante quant au contenu et à la portée d'un droit ancestral existant.»

174 La Cour a affirmé dans Sparrow, à la p. 1091: «Il ressort clairement du mot «existants» que les droits auxquels s'applique le par. 35(1) sont ceux qui existaient au moment de l'entrée en vigueur de la Loi constitutionnelle de 1982. D'où il s'ensuit que cette loi ne vient pas rétablir des droits éteints.»

175 Sparrow, à la p. 1099.

176 Baker Lake c. Le Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, [1980] 1 C.F. 518 (Section de première instance), à la p. 568.

177 La Cour a déclaré, aux pp. 1097-1098: «En réalité, l'intimé confond dans son argumentation la réglementation et l'extinction. Que l'exercice du droit fasse l'objet d'une réglementation très minutieuse, cela ne signifie pas que ce droit est par le fait même éteint.» Elle a conclu, à la p. 1099: «La Loi sur les pêcheries ou ses règlements d'application détaillés ne font état d'aucune intention claire et expresse de mettre fin au droit ancestral des Indiens de pêcher. Le fait qu'une disposition autorisant explicitement les Indiens à pêcher à des fins de subsistance ait pu s'appliquer à tous les Indiens et que la

délivrance des permis ait pendant longtemps été discrétionnaire et effectuée sur une base individuelle plutôt que collective n'indique aucunement une intention claire d'éteindre le droit. Ces permis constituaient simplement une façon de contrôler les pêcheries et non de définir des droits sous-jacents.»

178 Sparrow, mentionné à la note 105, à la p. 1091: «un droit ancestral existant ne saurait être interprété de façon à englober la manière précise dont il était réglementé avant 1982. L'idée que le droit a été figé de cette façon aurait pour effet d'introduire dans la Constitution un ensemble de règlements disparates.»

179 Sparrow, à la p. 1093, citant en traduction Slattery, «Understanding Aboriginal Rights», mentionné à la note 127, p. 782.

180 Sparrow, à la p. 1099.

181 Sparrow, à la p. 1110 [nous soulignons].

182a. Il existe une documentation de plus en plus abondante sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Voir Asch, Home and Native Land, mentionné à la note 135; Michael Asch, «Aboriginal Self-Government and the Construction of Canadian Constitutional Identity» (1992) 30 Alberta Law Review 465; Michael Asch et Patrick Macklem, «Aboriginal Rights and Canadian Sovereignty: An Essay on R. v. Sparrow» (1991) 29 Alberta Law Review 498; John J. Borrows, «A Genealogy of Law: Inherent Sovereignty and First Nations Self-Government» (1992) 30 Osgoode Hall Law Journal 291; John Borrows, «Constitutional Law from a First Nation Perspective: Self-Government and the Royal Proclamation» (1994) 28 University of British Columbia Law Review 1; Frank Cassidy (dir.), Aboriginal Self-Determination, Halifax, Institut de recherche en politiques publiques, 1991; Frank Cassidy et Robert L. Bish, Indian Government: Its Meaning in Practice, Halifax, Institut de recherche en politiques publiques, 1989; Diana Edith Ginn, Aboriginal Self-Government, thèse de maîtrise en droit, Osgoode Hall Law School, Université York, 1987; David C. Hawkes, Aboriginal Self-Government: What Does It Mean?, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Université Queen, 1985; Kenneth J. Maddock, Bruce W. Hodgins et John S. Milloy, «'Aboriginal Self-Government': Another Level or Order in Canadian and Australian Federalism?» dans Federalism in Canada and Australia: Historical Perspectives, 1920-1988, sous la direction de Bruce W. Hodgins et coll., Peterborough (Ontario), Frost Centre, Université Trent, 1989, p. 452; John D. Hurley, Children or Brethren: Aboriginal Rights in Colonial Iroquoia, thèse de doctorat, Université de Cambridge, 1985, repris par le University of Saskatchewan Native Law Centre, 1985; Peter W.

Hutchins, «The Aboriginal Right to Self-Government and the Canadian Constitution: The Ghost in the Machine» dans *Droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale*, mentionné à la note 118, vol. 1;

182b. (cont'd) Thomas Isaac, «The Storm over Aboriginal Self-Government: Section 35 of the Constitution Act, 1982 and the Redefinition of the Inherent Right of Aboriginal Self-Government» [1992] 2 C.N.L.R. 6; Darlene M. Johnston, «The Quest of the Six Nations Confederacy for Self-Determination» (1986) 44 *University of Toronto Faculty of Law Review* 1; Randy Kapashesit et Murray Klippenstein, «Aboriginal Group Rights and Environmental Protection» (1991) 36 *Revue de droit de McGill* 925; Leroy Little Bear, Menno Boldt et J. Anthony Long (dir.), *Pathways to Self-Determination: Canadian Indians and the Canadian State*, Toronto, University of Toronto Press, 1984; Patrick Macklem, «First Nations Self-Government and the Borders of the Canadian Legal Imagination» (1991) 36 *Revue de droit de McGill* 382; Macklem, «Distributing Sovereignty: Indian Nations and Equality of Peoples», mentionné à la note 113; Macklem, «Les dimensions normatives du droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale», mentionné à la note 106; Kent McNeil, «Envisaging Constitutional Space for Aboriginal Governments» (1993) 19 *Queen's Law Journal* 95; Kent McNeil, «The Decolonization of Canada: Moving Toward Recognition of Aboriginal Governments» (1994) 7 *Western Legal History* 113; Shaun Nakatsuru, «A Constitutional Right of Indian Self-Government» (1985) 43 *University of Toronto Faculty of Law Review* 72; Delia Opekokew, «The Inherent Right of Self-Government as an Aboriginal and Treaty Right» dans *Droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale*, mentionné à la note 118, vol. 1; Alan Pratt, «Aboriginal Self-Government and the Crown's Fiduciary Duty: Squaring the Circle or Completing the Circle?» (1992) 2 *Revue nationale de droit constitutionnel* 163; Bruce Ryder, «The Demise and Rise of the Classical Paradigm in Canadian Federalism: Promoting Autonomy for the Provinces and First Nations» (1991) 36 *Revue de droit de McGill* 308; Douglas Sanders, *Aboriginal Self-Government in the United States*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Université Queen, 1985; Slattery, «First Nations and the Constitution», mentionné à la note 105; Brian Slattery, «Aboriginal Sovereignty and Imperial Claims» (1991) 29 *Osgoode Hall Law Journal* 681; Paul Williams et Curtis Nelson, «Kaswwentha», étude réalisée pour la CRPA, 1994; John D. Whyte, «Indian Self-Government: A Legal Analysis» dans *Pathways to Self-determination*, sous la direction de Little Bear et coll., précité; Woodward, *Native Law*, mentionné à la note 137, pp. 81 à 83; Hogg et Turpel, «La mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones», mentionné à la note 86.

183 Voir Brian Slattery, «Aboriginal Peoples and the Crown», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

184 Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, L'autonomie politique des Indiens au Canada : [deuxième] rapport du Comité spécial, présenté à la Chambre des communes les 12 et 20 octobre 1983, pp. 45-46.

185 L'autonomie politique des Indiens, p. 46.

186 L'autonomie politique des Indiens, p. 47.

187 Pour une analyse de ces négociations, voir Michael Asch, Home and Native Land, mentionné à la note 135; William Calder, «The Provinces and Indian Self-Government in the Constitutional Forum» dans Governments in Conflict? Provinces and Indian Nations in Canada, sous la direction de J. Anthony Long et Menno Boldt, Toronto, University of Toronto Press, 1988, pp. 72 à 82; J. Edward Chamberlain, «Aboriginal Rights and the Meech Lake Accord» dans Katherine E. Swinton et Carol J. Rogerson, Competing Constitutional Visions: The Meech Lake Accord, Toronto, Carswell, 1988, pp. 11 à 19; Georges Erasmus, «Twenty Years of Disappointed Hopes» dans Drumbeat: Anger and Renewal in Indian Country, sous la direction de Boyce Richardson, Toronto, Summerhill Press, 1990, pp. 1 à 42 ; R.E. Gaffney, G.P. Gould et A.J. Semple, Broken Promises: The Aboriginal Constitutional Conferences, Fredericton, New Brunswick Association of Métis and Non-Status Indians, 1984; David C. Hawkes, Aboriginal Peoples and Constitutional Reform: What Have We Learned?, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Université Queen, 1989; McNeil, «The Decolonization of Canada», mentionné à la note 137; Schwartz, First Principles, Second Thoughts, mentionné à la note 166; Norman K. Zlotkin, «The 1983 and 1984 Constitutional Conferences: Only the Beginning» (1984) 3 C.N.L.R. 3-29.

188 Voir Conférence des premiers ministres sur la Constitution, Rapport du consensus sur la Constitution, Charlottetown, 28 août 1992 et Projet de texte juridique, 9 octobre 1992.

189 Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), L'autonomie gouvernementale des Autochtones : L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux, 1995, p. 3.

190 Voir *Delgamuukw c. British Columbia*, mentionné à la note 127, sous la plume des juges Macfarlane et Wallace; opinions dissidentes des juges Lambert et Hutcheon. Voir aussi *Casimel c. Insurance Corporation of British Columbia*, mentionné à la note 127; *R. c. Pamajewon and Jones*, [1995] 2 C.N.L.R. 188 (Cour d'appel de l'Ontario). Pour des commentaires à ce sujet, voir Freedman, «The Space for Aboriginal Self-Government», mentionné à la note 118; Hutchins, «The Aboriginal Right to Self-Government», mentionné à la note 182.

191 Dicey, *Law of the Constitution*, Londres, MacMillan & Co., 1959, pp. 39-40 (sans la note), cité dans *Delgamuukw*, à la p. 120.

192 *Sparrow*, mentionné à la note 105, à la p. 1103.

193 Il s'agit ici de la situation qui régnait avant l'entrée en vigueur de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, qui a circonscrit les pouvoirs du Parlement.

194 *Province of Ontario c. Dominion of Canada*, [1912] A.C. 571 à la p. 581. Le jugement a été rendu par le comte de Loreburn.

195 Voir l'analyse et les références dans Roberts-Wray, *Commonwealth and Colonial Law*, mentionné à la note 157.

196 Voir W.P.M. Kennedy, *Statutes, Treaties and Documents of the Canadian Constitution, 1713-1929*, 2e éd., Toronto, Oxford University Press, 1930, p. 7.

197 Voir le texte de la Proclamation royale à l'annexe D du volume 1, ainsi que notre exposé au chapitre 3 du volume 1.

198 *Constitutional Act, 1791 (U.K.)*, 31 George III, c. 31, art. 2; texte français intitulé *Acte constitutionnel de 1791* dans L.R.C. 1985, appendice II, n° 3.

199 *Union Act, 1840 (U.K.)*, 3-4 Victoria, c. 35, art. 3; texte français intitulé *Acte d'union, 1840* dans L.R.C. 1985, appendice II, n° 4.

200 *R. c. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, ex parte Indian Association of Alberta*, [1982] 2 All Eng. L.R. 118 à la p. 125.

201 *Acte relatif à l'administration des terres et des biens des sauvages, Statuts de la Province du Canada 1860*, c. 151.

202 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, 31 Victoria, c. 42.

203 Comparer l'art. 51 de la Loi des Indiens, S.R.C. 1927, c. 98, avec l'art. 39 de la Loi sur les Indiens, S.C. 1951, c. 29.

204 Voir l'exposé sur cette question dans Richard H. Bartlett, *The Indian Act of Canada*, 2e éd., Saskatoon, University of Saskatchewan Native Law Centre, 1988.

205 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, 32-33 Victoria, c. 6. Voir aussi John Giokas, «The Indian Act: Evolution, Overview and Options for Amendment and Transition», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

206 Rosie Mosquito et Konrad Sioui, *To the Source: First Nations Circle on the Constitution. Commissioners' Report*, Ottawa, Assemblée des Premières nations, 1992, p. 21.

207 On trouvera une approche parallèle dans Slattery, «First Nations and the Constitution», mentionné à la note 105, pp. 282 à 287. Un point de vue différent est exposé dans Kent McNeil, «Envisaging Constitutional Space for Aboriginal Governments» (1993) 19 *Queen's Law Journal* 95.

208 Dans l'arrêt *Re Term «Indians»*, [1939] R.C.S. 104, la Cour suprême du Canada a statué que le paragraphe 91(24) s'applique aux peuples inuit (ou «esquimaux»). La Cour suprême ne s'est pas encore prononcée sur l'applicabilité de ce paragraphe aux Métis. D'après Peter Hogg, éminent constitutionnaliste, les Métis sont probablement visés par ce paragraphe; voir Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3e éd., mentionné à la note 132. Pour un survol et un examen de cette question, voir Catherine Bell, «Who Are the Métis People in Section 35(2)?» (1991) 29 *Alberta Law Review*; Clem Chartier, «'Indian': An Analysis of the Term as Used in Section 91(24) of the B.N.A. Act» (1978-1979) 43 *Saskatchewan Law Review*; Paul L.A.H. Chartrand, «Aboriginal Rights: The Dispossession of the Métis» (1991) 29 *Osgoode Hall Law Journal* 457; Chartrand, *Manitoba's Métis Settlement Scheme*, mentionné à la note 162; Richard I. Hardy, «Metis Rights in the Mackenzie River District of the Northwest Territories» (1980) 1 *C.N.L.R.* 1; Cumming et Mickenberg, *Native Rights in*

Canada, mentionné à la note 137, pp. 6 à 9 et 200 à 204; William F. Pentney, *The Aboriginal Rights Provisions in the Constitution Act, 1982*, Saskatoon, University of Saskatchewan Native Law Centre, 1987, chap. 4; Schwartz, *First Principles, Second Thoughts*, mentionné à la note 166, pp. 213 à 247; Woodward, *Native Law*, mentionné à la note 137, pp. 53 à 59.

209 Slattery, «First Nations and the Constitution», mentionné à la note 105, p. 282, citant *Sparrow*, mentionné à la note 105, p. 1109, où la Cour suprême a statué: «Nous estimons [...] que l'expression "reconnaissance et confirmation" [par. 35(1)] comporte les rapports de fiduciaire déjà mentionnés et implique ainsi une certaine restriction à l'exercice du pouvoir souverain. Les droits qui sont reconnus et confirmés ne sont pas absolus. Les pouvoirs législatifs fédéraux subsistent, y compris évidemment le droit de légiférer relativement aux Indiens en vertu du par. 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867. Toutefois, ces pouvoirs doivent maintenant être rapprochés du par. 35(1).»

210 Voir *Sparrow*, aux pp. 1113-1114. Selon la Cour suprême, les autres critères proposés, c'est-à-dire qu'une restriction soit «raisonnable» et «dans l'intérêt public», ne sont pas suffisamment stricts; voir les pp. 1113 et 1118-1119.

211 Pour un exposé de ces principes, voir par exemple Hogg, *Constitutional Law of Canada*, mentionné à la note 132, et Slattery, «Understanding Aboriginal Rights», mentionné à la note 127.

212 Voir, pour chacun de ces points respectivement, *Four B Manufacturing Limited c. Les Travailleurs unis du vêtement*, [1980] 1 R.C.S. 1031; *R. c. Hill* (1907), 15 O.L.R. 406 (Cour d'appel de l'Ontario); *R. c. Francis*, [1988] 1 R.C.S. 1025.

213 Comme nous l'avons signalé plus haut (voir note 105), l'applicabilité de l'exception prévue dans *Sparrow* aux lois provinciales reste à déterminer.

214 Aux termes du paragraphe 91(12) de la Loi constitutionnelle de 1867, le pouvoir général de réglementation des pêcheries «des côtes de la mer et de l'intérieur» est du ressort du Parlement. Voir l'examen de cette question dans Hogg, *Constitutional Law of Canada*, mentionné à la note 132, pp. 723 à 727.

215 Projet de texte juridique, mentionné à la note 188, 9 octobre 1992, art. 29.

216 L'élimination du Bureau régional du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien au Manitoba, le rétablissement des compétences des Premières nations de la province et la reconnaissance des gouvernements des Premières nations du Manitoba : Entente-cadre, 7 décembre 1994.

217 La notion de «citoyenneté» (Manitoba) est ainsi implicitement contenue dans «identités» (Charlottetown) et la question de l'«environnement» (Charlottetown) est apparemment couverte par la mention des terres et des eaux dans le texte du Manitoba.

218 MAINC, L'autonomie gouvernementale des Autochtones, mentionné à la note 189.

219 Nations Unies, Charte internationale des droits de l'homme (Déclaration universelle des droits de l'homme), New York, 1978; repris à Ottawa, Approvisionnements et Services, 1980, art. 19.

220 Voir, sur l'ensemble de cette question, Kent McNeil, «Une perspective juridique sur les gouvernements autochtones et la *Charte canadienne des droits et libertés*», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

221 Hogg et Turpel, «La mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale», mentionné à la note 86.

222 Voir aussi Slattery, «First Nations and the Constitution», mentionné à la note 105.

223 Hogg et Turpel, «La mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale», mentionné à la note 86, p. 477.

224 Hogg et Turpel, pp. 477-478.

225 De toute façon, aux termes du paragraphe 33(1), une clause dérogatoire ne peut porter que sur l'article 2 et les articles 7 à 15 de la Charte.

226 Voir Hogg et Turpel, «La mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale», mentionné à la note 86, pp. 478 et suivantes.

227 Pour une critique de la double citoyenneté, voir le rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, «La citoyenneté canadienne:

Un sentiment d'appartenance», Ottawa, Chambre des communes, fascicule no 23, juin 1994.

228 Lamothe, «A Historical View of Treaty 11», mentionné à la note 20, pp. 58-59.

229 Voir R. c. Secretary of State, mentionné à la note 200.

230 Voir les propos de Thomas Isaac, «The Concept of the Crown and Aboriginal Self-Government» dans *Revue canadienne des études autochtones*, 1993, vol. 14, no 2, p. 221.

231 Donald A. Grinde Jr et Bruce E. Johansen, *Exemplar of Liberty: Native America and the Evolution of Democracy*, Los Angeles, University of California American Indian Studies Center, 1991, p. 29. Grinde et Johansen décrivent les trois principes fondamentaux en ces termes, aux pp. 28-29: [TRADUCTION] «La première loi de la nature était qu'un esprit stable et un corps sain devaient être en équilibre pour que la paix puisse régner entre les individus et les groupes.

Deuxièmement, [...] une conduite, des pensées et des paroles témoignant d'humanité étaient essentielles à l'équité et à la justice entre les peuples. En dernier lieu, il envisageait une société au sein de laquelle la force physique et l'autorité civile renforceraient la puissance du système des clans.» Voir aussi Paul A.W. Wallace, *The Iroquois Book of Life: White Roots of Peace*, Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 1946; repris à Santa Fe (New Mexico), Clear Light Publishers, 1994, pp. 7-8, 30-31 et 41.

232 L'expression «gouvernement populaire autochtone» désigne la direction et le contrôle d'un gouvernement populaire par les peuples autochtones dans les régions ou territoires où ils représentent une majorité des habitants. Un gouvernement populaire sous direction autochtone aura de nombreux traits que l'on ne pourra retrouver dans un gouvernement placé sous la direction de non-autochtones.

233 Un examen plus détaillé du régime foncier proposé par la Commission en ce qui concerne les diverses catégories de terres est fait au chapitre 4 (deuxième partie du présent volume). Trois catégories de terres ont été décrites. Les terres de catégorie 1 sont la propriété exclusive des autochtones qui en assurent intégralement l'administration; les terres de catégorie 2 englobent certaines parties des territoires traditionnels de la nation concernée

et sont assujetties aux droits ancestraux et aux droits de la Couronne énoncés dans des accords. Dans le cas des terres de catégorie 2, la gestion et la compétence seraient partagées par les parties à l'entente. Les terres de catégorie 3 comprennent les terres de la Couronne et les terres privées qui sont assujetties à l'ensemble des droits fonciers et de gestion de la Couronne, bien que certains droits ancestraux puissent être reconnus, particulièrement en raison de liens spirituels et historiques avec la terre.

234 Les structures et les processus judiciaires en matière de droit pénal font l'objet d'une étude plus détaillée et de recommandations dans CRPA, Par-delà les divisions culturelles : Un rapport sur les autochtones et la justice pénale au Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1996.

235 La Loi sur le Nunavut, mentionné à la note 78, confère le pouvoir législatif au gouvernement du Nunavut relativement aux institutions municipales et locales du Nunavut.

236 Comme l'Union européenne (UE), par exemple.

237 Voir CRPA, Par-delà les divisions culturelles, mentionné à la note 234, particulièrement l'exposé sur les Services juridiques autochtones de Toronto.

238 Ces principes sont tirés en partie d'ouvrages didactiques généraux sur les finances publiques et le fédéralisme fiscal. Voir Vicky Barham et Robin Boadway, «Financing Aboriginal Self-Government», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

239 À l'exception des taxes foncières pour les écoles séparées en Ontario et dans certaines régions du Québec qui sont fondées sur la résidence et la confession religieuse.

240 Ces subventions comportaient un élément de péréquation en ce sens qu'elles étaient proportionnelles au nombre d'habitants jusqu'à un certain plafond. Pour un aperçu général du système de péréquation au Canada, voir Thomas J. Courchene, «Paiements de péréquation et partage des pouvoirs» dans Thomas J. Courchene, La gestion économique et le partage des pouvoirs, vol. 67, Les Études/Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986.

241 Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1985, vol. 3.

242 Article 119 de la Loi constitutionnelle de 1867.

243 Proclamation de 1993 modifiant la Constitution (île-du-Prince-Édouard).

244 Les Indiens inscrits vivant en réserve qui tirent leur revenu d'une activité pratiquée sur place sont les seules personnes dont le revenu personnel est actuellement à l'abri de l'impôt. Tous les autres autochtones paient des impôts sur le revenu, à l'instar des autres Canadiens. Les achats effectués par les Indiens inscrits dans une réserve sont exempts des taxes de vente fédérale et provinciale. Dans certaines provinces, les achats faits à l'extérieur des réserves sont exempts de la taxe de vente provinciale à condition que l'acheteur fournisse la preuve qu'il est Indien inscrit. Lorsque les marchandises achetées doivent être livrées dans la réserve, les biens achetés à l'extérieur par des Indiens inscrits sont exonérés de la taxe de vente fédérale.

245 L'exemption d'impôt est mentionnée dans le texte d'au moins un des traités historiques et elle a certainement fait l'objet des pourparlers qui ont précédé la signature d'autres traités. C'est un des domaines où nous avons recommandé de donner plus de précisions à l'occasion du renouvellement et de l'établissement des traités, au chapitre 2 du présent volume. 246 C'est un point sur lequel on a beaucoup insisté aux audiences publiques de la Commission, le 5 novembre 1992, à Merritt (Colombie-Britannique). Le mémoire de la Musqueam/Salish Parks Residents' Association, présenté le 5 octobre 1992 à Vancouver, affirme notamment ceci à la p. 7: [TRADUCTION] les locataires à bail non autochtones sur les terres autochtones ont été privés de leurs droits civiques. Nous sommes taxés sans représentation! Inutile de le dire, nous n'élisons pas de membres au conseil de bande et nous n'avons pas le droit d'y être élus. Nous estimons que la formule «pas d'impôts sans représentation» a une importance fondamentale dans un régime démocratique [c'est l'auteur qui souligne].

247 Sechelt Indian Government District Enabling Act, S.B.C. 1987, c. 16; voir aussi John P. Taylor et Gary Paget, «Federal/Provincial Responsibility and the Sechelt» dans *Aboriginal Peoples and Government Responsibility: Exploring Federal and Provincial Roles*, sous la direction de David C. Hawkes, Ottawa, Carleton University Press, 1989.

248 Le Financement des programmes établis et le Régime d'assistance publique du Canada ont été remplacés par une formule de financement global, simple et inconditionnelle, appelée Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Voir Loi d'exécution du budget 1995, L.C. 1995, c. 17, partie V.

249 Pour plus de détails, voir le Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, mentionné à la note 241, vol. 3.

250 La commission Rowell-Sirois avait d'abord recommandé d'instituer une série de subventions d'ajustement nationales qui tiendrait compte des dépenses ou des besoins financiers des provinces. Voir le Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces: Recommandations, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1940, vol. 2, pp. 125 à 130.

251 Toutefois, les sommes affectées par le gouvernement fédéral au Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) ont ultérieurement été plafonnées pour les provinces «riches» comme l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta.

252 La part des subventions du gouvernement fédéral dans les recettes totales varie énormément d'une province à l'autre: en 1992-1993, elle était de seulement 11% en Colombie-Britannique, comparativement à 44% à Terre-Neuve. C'est ce qu'indique le texte de Robin Boadway et Frank Flatters, «Fiscal Federalism: Is the System in Crisis?» dans *The Future of Fiscal Federalism*, sous la direction de Keith G. Banting, Douglas M. Brown et Thomas J. Courchene, Kingston, School of Policy Studies, 1994.

253 Des revendications particulières sont formulées à des fins de dédommagement ou de restitution pour le motif que la Couronne n'a pas respecté, en totalité ou en partie, les termes d'un accord originel — souvent un traité — ou que des torts ont été subis (p. ex. par la fraude ou une expropriation sans dédommagement approprié). Cela peut inclure des terres expropriées pour une voie ferrée ou une route, pour une base militaire ou un champ de tir, ou pour une autre fin d'utilité publique.

254 Cette distinction entre les sources de financement direct et indirect vaut pour les transferts provenant d'autres ordres de gouvernement. Lorsque les transferts reposent sur un calcul de la capacité fiscale du gouvernement bénéficiaire, on ne prend en considération que les sources de financement

direct.

255 Le processus de règlement des revendications globales remonte aux années 70 et se rapporte aux revendications territoriales fondées sur un titre ancestral non éteint plutôt que sur un traité précis. Les droits territoriaux issus de traités concernent des terres qui, bien que promises aux Premières nations en vertu d'un traité, ne leur ont jamais été concédées en entier. Pour plus de détails, voir le chapitre 4 dans la deuxième partie du présent volume.

256 L'accord financier le plus précis et le plus complet proposé jusqu'à ce jour à un gouvernement autochtone est probablement l'offre faite par le gouvernement du Québec en réponse aux revendications territoriales globales des nations atikamekw et montagnaise en décembre 1994. Sous le titre 5 concernant les dispositions financières, le chapitre 14 porte sur le financement des gouvernements autochtones, et le chapitre 15, sur les compensations, correspondant aux articles 89 à 103 de l'offre. Les points suivants sont traités: les principes sous-jacents au régime d'imposition à l'intérieur des territoires autochtones, la gestion partagée des ressources et recettes provenant des ressources (ce qui comprend une garantie de partage des recettes), revenus de transfert et dédommagement.

257 Accord Atlantique : Protocole d'entente entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador sur la gestion des ressources pétrolières et gazières situées au large des côtes et sur le partage des recettes, 11 février 1985.

258 Cette analyse s'inspire de Carolyn Dittburner et Allan M. Maslove, «Making Finance Fit: Funding Arrangements for Aboriginal Governments», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

259 Pour un examen des défis auxquels sont confrontés les gouvernements autochtones attirés par ces formules d'autonomie gouvernementale, voir Alexandra Macqueen, «Current Practice in Financing Aboriginal Governments: An Overview of Three Case Studies Prepared for the Royal Commission on Aboriginal Peoples», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

260 L'impôt sur les revenus des entreprises est aussi en grande partie perçu par le gouvernement fédéral. Seules trois des grandes provinces en mesure de réaliser des économies d'échelle — Ontario, Québec et Alberta — se sont dotées de leur propre régime de perception.

261 L.R.C. 1985, c. F-8. Ce cadre est sur le point d'être remplacé par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, dont les éléments sont énoncés dans Loi d'exécution du budget 1995, mentionné à la note 248.

262 Mary Ellen Turpel, «Enhancing Integrity in Aboriginal Government: Ethics and Accountability for Good Governance», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

263 Kwakiutl District Council — Musgamagw Tsawataineuk Tribal Council, «Kwakiutl Governance: Negotiating Mutual Beneficial Accommodations Through a Treaty Process», mémoire présenté à la CRPA, 1993.

264 Bear Robe, «Basis for Siksika Nation Governance», mentionné à la note 69, pp. 39-40.

265 Knockwood, «Étude du cas de la bande d'Indian Brook concernant l'autonomie gouvernementale», mentionné à la note 72.

266 Kwakiutl District Council «Kwakiutl Governance», mentionné à la note 263, p. 22.

267 Leslie A. Brown, «Collectivités et gouvernements autochtones», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

268 Knockwood, «Étude du cas de la bande d'Indian Brook concernant l'autonomie gouvernementale», mentionné à la note 72.

269 Brown, «Collectivités et gouvernements autochtones», mentionné à la note 267. L'étude citée par Brown est de David M. Smith, «The Dynamics of a Dene Struggle for Self-Determination» dans *Anthropologica*, vol. 34, no 1, 1992, pp. 21 à 49.

270 Cree Trappers Association's Committee of Chisasibi, Cree Trappers Speak, Chisasibi, (Québec), James Bay Cree Cultural Education Centre, 1989, p. 14.

271 Pour un examen des effets de la fonction gouvernementale procédant de la Loi sur les Indiens sur les systèmes de responsabilité des Premières nations et de la jurisprudence sur les fonctions et les responsabilités des chefs et des conseillers, voir Turpel, «Enhancing Integrity in Aboriginal Government»,

mentionné à la note 262.

272 Voir, par exemple, Alfred, «La signification de l'autonomie gouvernementale à Kahnawake», mentionné à la note 5; aussi Brown, «Collectivités et gouvernements autochtones», mentionné à la note 267.

273 Union of Ontario Indians, «Anishinabek Traditional Governing», mentionné à la note 17, p. 39.

274 Turpel, «Enhancing Integrity in Aboriginal Government», mentionné à la note 262.

275 Cette loi est reproduite dans Turpel, «Enhancing Integrity in Aboriginal Government», annexe A: «Navajo Nation Ethics in Government Law».

276 Voir G. Bruce Doern, «The Politics of Slow Progress: Federal Aboriginal Policy Processes», étude réalisée pour la CRPA, 1994; E. J. Dosman, *The National Interest: The Politics of Northern Development 1968-75*, Toronto, McClelland and Stewart, 1975; Gordon Robertson, «Administration for Development in Northern Canada: The Growth and Evolution of

Government» dans *Administration publique du Canada*, vol. 3, no 4, 1960, pp. 354 à 362; Augie Fleras et Jean Leonard Elliott, *The 'Nations Within': Aboriginal-State Relations in Canada, the United States and New Zealand*, Toronto, Oxford University Press, 1992; Frances Abele et E.J. Dosman, «Interdepartmental Coordination and Northern

Development» dans *Administration publique du Canada*, vol. 24, no 3, 1981, pp. 428 à 451; Katherine Graham, «Indian Policy and the Tories: Cleaning Up After the Buffalo Jump» dans *How Ottawa Spends 1987-88: Restraining the State*, sous la direction de Michael J. Prince, Toronto, Methuen, 1987; Frances Abele et Katherine A. Graham, «Plus Que «a Change...Northern and Native Policy» dans *How Ottawa Spends 1988-89: The Conservatives Heading Into the Stretch*, sous la direction de Katherine A. Graham, Ottawa, Carleton University Press, 1988, pp. 113 à 138; Richard Paton, «New Policies and Old Organizations: Can Indian Affairs Change?», Centre for Policy and Program Assessment, Université Carleton, 1982.

277 Harold Cardinal, *The Rebirth of Canada's Indians*, Edmonton, Hurtig, 1977; Harold Cardinal, «Canadian Indians and the Federal Government» dans *The*

Western Canadian Journal of Anthropology vol. 1, no 1, 1969, p. 90; George Manuel et Michael Posluns, *The Fourth World: An Indian Reality*, Toronto, Collier-Macmillan, 1974; J. Rick Ponting, *Arduous Journey: Canadian Indians and Decolonization*, Toronto, McClelland and Stewart, 1986; Cassidy et Bish, *Indian Government: Its Meaning in Practice*, mentionné à la note 182.

278 Sally M. Weaver, *Making Canadian Indian Policy: The Hidden Agenda 1968-70*, Toronto, University of Toronto Press, 1981.

279 Graham, «Indian Policy and the Tories», mentionné à la note 276.

280 Un contraste qui illustre bien la situation est la façon dont l'écologisme des citoyens — modéré ou extra-parlementaire — et les enquêtes d'opinion publique faisant ressortir les points de vue des Canadiens sur l'importance de protéger l'environnement ont renforcé le pouvoir de plusieurs ministres de l'Environnement. Le MAINC, par contre, a toujours été ballotté au gré de renversements spectaculaires des politiques fédérales, et il a généralement réagi à ces changements au lieu de les provoquer. Pour ne citer qu'un exemple, rappelons qu'en 1966, le ministère a publié le rapport Hawthorn, résultat d'une étude indépendante et d'une consultation pancanadienne qui recommandait de reconnaître aux Indiens visés par les traités tous les droits des citoyens en plus d'une autre série de droits issus des traités. À peine trois ans plus tard, en 1969, le Cabinet fédéral publiait un livre blanc qui semblait reléguer les droits issus de traités aux oubliettes, en faveur d'une campagne visant à promouvoir activement l'assimilation complète de tous les autochtones dans la société canadienne dominante. Le tollé de protestations qui en a résulté et la décision de la Cour suprême dans *Calder* ont provoqué le renversement radical de cette position quatre ans plus tard, lorsque le Cabinet fédéral a annoncé son désir de négocier des «traités modernes» avec les nations qui n'avaient pas encore signé de traités.

281 John Tobias, «Protection, Civilization, Assimilation: An Outline History of Canada's Indian Policy» dans *The Western Journal of Anthropology*, vol. 6, no 2, 1976, pp. 13 à 30. Voir aussi le chapitre 2 du présent volume.

282 Dans le contexte de ces critiques, on peut peut-être voir les initiatives récentes du MAINC de manière plus favorable. Ces mesures comprennent l'initiative au Manitoba, un effort d'élaboration d'une politique fédérale sur les droits inhérents à l'autonomie gouvernementale et d'ouverture aux chefs des Premières nations en vue de modifier la Loi sur les Indiens. Aux yeux de la Commission, cependant, il est encore trop tôt pour porter un jugement sur ces

initiatives.

283 Les pratiques des gouvernements territoriaux et des organisations autochtones en train de s'établir, analysées dans Doern, «The Politics of Slow Progress», mentionné à la note 276, sont instructives à cet égard.

284 Il importe de faire une distinction entre un ministère d'État et un ministre d'État. Les ministères d'État sont des organisations administratives, généralement sans pouvoirs opérationnels ou pouvoirs de dépenser importants. Il n'y en a pas dans l'organisation actuelle du gouvernement du Canada. Les ministres d'État que, dans la pratique, on appelle secrétaires d'État, se voient confier des responsabilités précises à l'appui de ministres du Cabinet. Les secrétaires d'État ne font pas partie du Cabinet. Il y en a neuf actuellement chargés des portefeuilles suivants: Multiculturalisme, Condition féminine, Affaires parlementaires; Formation et jeunesse; Anciens combattants; Amérique latine et Afrique; Asie-Pacifique; Sciences, Recherche et Développement; Institutions financières internationales.

285 Lionel D. Feldman et Katherine A. Graham, *Bargaining for Cities: Municipalities and Intergovernmental Relations: An Assessment*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1979, chapitre 3.

286 Doern, «The Politics of Slow Progress», mentionné à la note 276, indique qu'on a songé en 1989 et en 1992 à transformer la Direction des affaires autochtones d'Industrie Canada en un organisme de service spécial. Durant la réorganisation de 1993, il a été question de séparer les responsabilités du ministère liées respectivement aux politiques et à la prestation de services. Cette idée a été rejetée en 1993, à cause de l'extrême sensibilité à tout changement dans ce domaine et parce qu'on reconnaissait que des changements ne pouvaient plus être apportés unilatéralement.

287 David Osbourne et Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Redding (Massachusetts), Addison-Wesley, 1992; Susan D. Phillips, «How Ottawa Blends: Shifting Government Relationship with Interest Groups» dans *How Ottawa Spends 1991-92: The Politics of Fragmentation*, sous la direction de Frances Abele, Ottawa, Carleton University Press, 1991.

288 Les recommandations fondamentales de la Commission au sujet de la fonction gouvernementale autochtone supposent une réorientation de l'optique fédérale, qui devra délaissier les accords de financement assortis de

nombreuses conditions en faveur d'un cadre financier beaucoup plus varié. La Commission aura elle-même fourni des assises théoriques importantes pour cet examen, dans les études de Dittburner et Maslove, «Making Finance Fit», mentionné à la note 258, et de Doug Brown et Jonathan Rose, «Exercising Political Self-Government: The Intergovernmental Transition», étude réalisée pour la CRPA, 1995. Mais un travail important reste à accomplir. Le gouvernement fédéral doit préciser le modèle de relation financière de gouvernement à gouvernement établi par la Commission en fonction, notamment, de données sur les dépenses fédérales relatives aux autochtones plus précises que celles que la Commission a pu obtenir.

De plus, les recommandations de la Commission supposent que le gouvernement fédéral aura besoin d'évaluer le montant total du financement relatif aux affaires autochtones et d'évaluer son affectation des fonds entre ces diverses responsabilités et activités. L'examen du niveau de financement fédéral à l'appui de mesures, comme les commissions des traités proposées et le centre de recherche et de politique sur le développement économique autochtone, appartiendrait à cette catégorie.

289 Pour de plus amples détails concernant les politiques antérieures et la culture du MAINC, voir Doern, «The Politics of Slow Progress»; Abele et Graham, «Plus Que «a Change»; Paton, «New Policies and Old Organizations», mentionnés à la note 276.

290 Voir, par exemple, Knockwood, «Étude du cas de la bande d'Indian Brook concernant l'autonomie gouvernementale», mentionné à la note 72.

291 De l'avis des peuples autochtones, cela s'impose depuis longtemps. Différentes analyses de l'histoire de la relation entre les autochtones et le gouvernement du Canada depuis les années 60 indiquent que pour les représentants du gouvernement, ces réunions servaient uniquement à donner aux peuples autochtones l'occasion de faire du lobbying, au lieu d'être, comme le croyaient les autochtones, des séances de planification conjointe. L'incompatibilité des attentes des deux parties a d'ailleurs contribué à faire naître la méfiance des autochtones vis-à-vis des gouvernements canadiens successifs et à nuire gravement à leurs relations. Voir par exemple Weaver, *Making Canadian Indian Policy*, mentionné à la note 278; Katherine A. Graham, Carolyn Dittburner et Frances Abele, *Soliloque et Dialogue : Examen du discours officiel sur les affaires autochtones depuis le rapport Hawthorn*, vol. 1 de CRPA, *Politique officielle et peuples autochtones, 1965-1992*, Ottawa, Approvisionnement et Services, à paraître.

292 Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Pour une démocratie électorale renouvelée, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1991, vol. 2. Voir notamment le rapport du Comité sur la réforme électorale autochtone, «Vers l'égalité électorale», présenté en 1991 à la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. Les cinq membres du Comité étaient autochtones et siégeaient ou avaient siégé au Parlement du Canada.

293 Pour une analyse générale de la question, voir Robert A. Milen, «Les Autochtones et la réforme constitutionnelle et électorale» dans Les Peuples autochtones et la réforme électorale au Canada, sous la direction de Robert A. Milen, vol. 9 de la collection d'études réalisées pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Montréal, Wilson & Lafleur, 1991.

294 D'après des données présentées dans Robert A. Milen, «Représentation des peuples autochtones au Canada: Tour d'horizon des questions importantes», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

295 Voir le chapitre 5 sur la mise en œuvre des circonscriptions autochtones dans Pour une démocratie électorale renouvelée, mentionné à la note 292, vol. 2.

296 Augie Fleras, «Les circonscriptions autochtones au Canada: Les leçons de la Nouvelle-Zélande» dans Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada, sous la direction de Robert A. Milen, mentionné à la note 293.

297 Rapport du consensus sur la Constitution, mentionné à la note 188, art. 22, p. 9.

298 Rapport du consensus sur la Constitution, art. 9, p. 4.

299 Pour une description plus complète des parlements samis, voir David C. Hawkes et Bradford W. Morse, «Alternative Methods for Aboriginal Participation in the Process of Constitutional Reform» dans Options for a New Canada, sous la direction de Ronald Watts et Douglas Brown, Toronto, University of Toronto Press, 1991.

300 Voir Peter Jull, «A Thousand Years: Indigenous Peoples and Northern Europeans», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

ANNEXE 3A: MODES DE FINANCEMENT ACTUELS DES GOUVERNEMENTS AUTOCHTONES ET DES GOUVERNEMENTS RÉGIONAUX ET TERRITORIAUX

Gouvernements de bande indienne

Jusqu'aux années 50 au moins, le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), avait la responsabilité directe de la prestation de la grande majorité des services aux Indiens vivant dans les réserves. Depuis, les gouvernements de bande assument de plus en plus de responsabilités dans la prestation et l'administration de ces services. Les modes de financement actuellement en vigueur pour soutenir ces activités prévoient trois types de transferts du MAINC: les accords de contribution, les ententes de financement global et les modes optionnels de financement.

Accords de contribution

Les accords de contribution servent à financer des programmes ou des projets qui nécessitent une interaction importante entre le MAINC et le gouvernement concerné, par exemple des grands projets d'immobilisation. Les modalités de versement des contributions sont complexes et précisent notamment le service à fournir, à qui il sera fourni et les dépenses admissibles. Toute somme non dépensée doit être rendue au gouvernement fédéral.

Ententes de financement global

Soixante_cinq pour cent de tous les fonds actuellement versés par le ministère aux gouvernements autochtones régis par la Loi sur les Indiens, sont administrés aux termes du programme des ententes de financement global (EFG). Les EFG comportent plusieurs modalités de paiement: des contributions, des subventions forfaitaires et des paiements de transfert souples¹.

Contributions

Les contributions sont des arrangements financiers non plafonnés dans

lesquels le MAINC s'engage à supporter la totalité des dépenses admissibles associées à la prestation de services particuliers aux membres de la bande. Pour ces services désignés, le MAINC assume l'entière responsabilité de la conception des programmes et de l'affectation des fonds, alors que les gouvernements de bande sont chargés d'administrer les services et de présenter des rapports périodiques au gouvernement fédéral. Avant la création du programme général des EFG (qui prévoit plusieurs types de transferts), les accords de contribution représentaient le principal instrument de financement des activités des gouvernements de bande. Relevant désormais des EFG, les accords de contribution ne peuvent financer que des services d'une grande complexité technique ou comportant un niveau de risque élevé, tels les programmes d'assistance sociale. Dans ces cas, un guide précise les conditions d'admissibilité et l'échelle de prestations à respecter pour que les paiements effectués par les bandes indiennes puissent être remboursés.

Subventions

Les subventions prévues en vertu des EFG doivent servir exclusivement à financer la gestion d'institutions des gouvernements de bande. Il s'agit de subventions inconditionnelles, qui ne sont pas assorties de modalités ou de conditions précises.

Paiements de transfert souples

Les paiements de transfert souples (PTS) sont des paiements spéciaux qui ont été créés pour proposer une formule différente des accords de contribution et pour offrir plus de souplesse aux gouvernements de bande, sous forme d'une plus grande autonomie dans le choix des moyens de prestation des divers services. Si les gouvernements de bandes réalisent des économies grâce à leurs moyens de prestation, ils peuvent alors dépenser l'excédent à leur guise. Cette autonomie limitée en vertu des PTS est cependant assortie d'exigences de présentation de rapports plus rigoureuses que dans le cas des accords de contribution.

Modes optionnels de financement

[TRADUCTION] Souvent l'utilisation de nos fonds est déjà prévue. On nous dit: «Ces fonds sont réservés pour l'aide à

l'enfance, ceux-là pour telle ou telle activité.» Mais nous savons que nos besoins sont bien différents de ce qu'on nous dit. Nous devons être en mesure de décider, en tant que collectivité, de l'usage qui sera fait de cet argent.

Le chef Agnes Snow
Bande indienne de Canoe Creek
Kamloops (Colombie-Britannique)
15 juin 1993

La méthode la plus récemment adoptée par le ministère pour financer les gouvernements de bande régis par la *Loi sur les Indiens* est le programme des modes optionnels de financement (MOF). Ce programme, créé en 1986 à titre de variante des EFG, regroupe à présent 20 % de tous les fonds versés aux gouvernements de bande par le MAINC². Semblables aux PTS, mais prévus sur une base pluriannuelle, les MOF offrent aux gouvernements de bande plus d'autonomie pour ce qui est de l'affectation des fonds aux différentes activités. Dans la pratique, un gouvernement de bande négocie avec le ministère pour obtenir ce qui correspond essentiellement à une subvention conditionnelle pour la prestation de services particuliers. Toutefois, une fois que ces fonds ont été versés, le gouvernement de bande peut restructurer les programmes et redistribuer les fonds entre les différents programmes et projets.

L'autonomie gouvernementale de la bande indienne sehelte

Le cadre juridique régissant les arrangements financiers touchant la bande indienne sehelte est explicité à la fois dans la loi fédérale (*Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sehelte*) et la loi provinciale (*Sechelt Indian Government District Enabling Act*). Cette dernière accorde à la bande sehelte (ainsi qu'aux 33 réserves qu'elle englobe) le statut juridique de municipalité.

La loi fédérale a eu pour effet de remplacer la majorité des éléments que renferme la *Loi sur les Indiens*. La bande sehelte, en tant qu'entité juridique, peut donc conclure des contrats, acquérir des biens et emprunter des fonds et elle bénéficie à présent d'un titre en fief simple à l'égard de la totalité de ses terres de réserve. Elle est chargée d'assurer les services publics dans les secteurs de l'éducation, de la santé, des successions

testamentaires et non testamentaires, de l'ordre public et de la sécurité, et des services sociaux et d'assistance sociale.

L'élément le plus important des arrangements financiers établis avec la bande sechelte est sans doute le pouvoir qui lui a été accordé par la loi fédérale de «percevoir des impôts, à des fins locales, sur tout intérêt dans des terres secheltes, et auprès de tout occupant et locataire de terres secheltes relativement à leur intérêt dans ces terres». Ainsi, la bande sechelte peut maintenant percevoir des impôts auprès des habitants autochtones et non autochtones. Cet élément est d'autant plus important qu'environ la moitié des personnes qui résident en territoire sechelt ne sont pas autochtones.

L'article 32 de la loi fédérale prévoit le transfert à la bande de sommes détenues par le gouvernement du Canada pour la bande sechelte (puisque'elle existait sous le régime de la *Loi sur les Indiens*). Des accords quinquennaux fixent un niveau de financement de base qui est rajusté en fonction de l'indice des prix à la consommation et de la population d'Indiens inscrits vivant dans les réserves, ce financement n'étant accordé que si certaines normes sont respectées à l'égard de services publics particuliers. Ceux-ci englobent l'administration des écoles appartenant à la bande et le soutien à l'éducation, des services sociaux tels les refuges et les besoins spéciaux, la création d'emplois et le développement économique. Les dépenses d'immobilisation comprennent les transferts au programme de logement de la bande indienne sechelte, la construction et la réfection de routes et de ponts, l'acquisition d'équipement et de terres pour l'usage de la bande sechelte et les versements aux arrondissements scolaires locaux pour la part des immobilisations négociée par la bande sechelte.

C'est en fonction des dépenses engagées par le MAINC en 1984-1985 au profit de la bande sechelte qu'ont été calculés les paiements de transfert prévus par l'accord de financement quinquennal original (1986-1991). Un nouvel accord de financement visant la période quinquennale suivante a été signé en 1991. Ce nouvel accord octroie à la bande une subvention forfaitaire unique au début de l'exercice financier, avec des rajustements annuels pour tenir compte du taux d'inflation et de toute fluctuation de la population de la bande. Cet accord élargit la gamme des services pouvant être assurés par la bande pour inclure les soins infirmiers et les fournitures sanitaires et médicales et il comprend les fonds versés à la bande dans le

cadre de la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones. Ce nouvel arrangement élimine les accords de contribution distincts qui devaient être conclus entre la bande et les différents ministères fédéraux normalement chargés d'assurer ces services aux résidents du territoire de la bande sechelte.

Gouvernements régionaux

Administration régionale Kativik

L'Administration régionale Kativik (ARK) est reconnue comme une municipalité aux termes de la Loi concernant les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik, qui établit également le cadre législatif des arrangements financiers intervenus entre Karivik et le gouvernement du Québec. Même si l'ARK est légalement autorisée à percevoir des impôts sur son territoire et a déjà conclu des ententes avec le Canada et le Québec concernant le partage des impôts, les 14 municipalités que compte cette région sont entièrement libres de faire ce qu'elles veulent relativement à toute une gamme de taxes différentes. La loi 23 du Québec (adoptée en 1978) accorde aux municipalités de la région du Nunavik le pouvoir de percevoir des taxes de type municipal (dont une portion est versée à l'ARK) ainsi que de recueillir les recettes provenant de la délivrance de licences ou permis et d'imposer des frais pour différents services et types de location. Chaque municipalité doit cependant soumettre son budget à l'examen de l'ARK qui doit, à son tour, faire approuver son budget global par le ministère des Affaires municipales du Québec. L'ARK est également signataire d'un accord de partage des recettes de l'exploration des ressources et a le pouvoir d'emprunter des fonds.

La majeure partie du financement de l'ARK est versée par un grand nombre de ministères fédéraux et provinciaux sous forme de subventions conditionnelles. Le montant de ces subventions doit être négocié chaque année avec chacun des ministères ayant conclu un accord contractuel avec l'ARK. Ces contrats sont normalement établis pour une période de trois ans. Par exemple, le contrat récemment signé par le ministère de la Sécurité publique du Québec et l'ARK pour des services de police administrés localement est d'une durée de trois ans, mais les sommes annuelles versées à L'ARK par le ministère au titre de ces services doivent

être renégociées chaque année. LARK dépend donc nécessairement des crédits accordés au ministère par le Conseil des ministres du Québec. Cette méthode est coûteuse en demande beaucoup de temps.

Les Cris et les Naskapis

La *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* vise la bande naskapie du Québec en huit bandes cries de cerne province. Cette loi accorde aux bandes le pouvoir d'adopter des règlements locaux, c'est-à-dire le pouvoir de percevoir des taxes ou impôts (autres que l'impôt sur le revenu) en d'exiger des frais pour la délivrance de permis ou la prestation de services. Les bandes administrent leurs propres fonds de capital et de revenu, bien que le ministre des Affaires indiennes ait le droit d'inspecter tous leurs comptes, documents financiers en rapports de vérification. Les bandes peuvent également emprunter des fonds au moyen d'un règlement qui précise le montant à emprunter, l'objet de l'emprunt en les modalités de remboursement.

L'arrangement financier intervenu entre le gouvernement fédéral en les Cris en Naskapis prévoit le versement de subventions en espèces assorties de très peu de conditions. Le niveau de financement annuel est fixé après rajustement de l'allocation de base du MAINC pour l'année financière 1984-1985, d'autres rajustements étant faits par la suite pour tenir compte des fluctuations démographiques et du taux d'inflation, des éléments de coût auxquels ne peuvent échapper les communautés éloignées du Nord (par exemple pour le carburant, les transports en l'électricité), la construction d'infrastructures locales en de logements additionnels, la réintégration de membres de la bande, ainsi que les mesures requises à l'occasion pour répondre à des besoins spéciaux. Les fonds sont répartis entre les bandes individuelles selon une formule de distribution proportionnelle et sous réserve de certaines conditions préalablement négociées. Soixante-quinze pour cent des subventions sont versées au début de l'exercice financier, le solde étant versé dès l'acquittement de certaines obligations de reddition de comptes.

Gouvernements territoriaux

Gouvernement territorial du Yukon

On retrouve un modèle de ce genre dans le *Yukon Territorial Government Formula Financing Agreement*. Ce modèle peut remplacer la formule utilisée pour calculer les paiements de péréquation devant être versés aux provinces par le gouvernement fédéral, mais il repose sur les principes de péréquation énoncés à l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il est fondé sur des estimations historiques des dépenses engagées pour «assurer les services publics à un niveau de qualité [...] sensiblement comparable à celui des autres provinces en territoires du Canada. Cette base, appelée la base des dépenses brutes (BDB), est rajustée ensuite pour tenir compte des fluctuations démographiques en du taux d'inflation.

La BDB est calculée en fonction d'une formule par habitant qui correspondait à environ 13 000 \$ en 1991. Il s'agit là du transfert maximal en provenance du gouvernement fédéral. Par contre, tous les autres revenus du gouvernement du Yukon sont ensuite défalquées de la BDB. Il peut s'agir, entre autres, des revenus suivants: les versements reçus en vertu d'autres programmes à frais partagés, comme l'ancien Financement des programmes établis et le Régime d'assistance publique du Canada; le remboursement de dépenses engagées en vertu de différents programmes en accords, tels que les programmes de services à l'enfance en à la famille et d'assurance des soins médicaux du MAINC, l'entente de développement économique en la Convention définitive des Inuvialuin. Sont également déduits de la base des dépenses brutes les revenus propres dont dispose le gouvernement du Yukon, tels que les recettes fiscales de différentes sources (par exemple l'impôt sur le revenu, les taxes scolaires en foncières en les taxes sur le mazout, le tabac, l'alcool et les primes d'assurance), les revenus de placements, les recettes provenant de permis en de licences, de frais d'utilisation et d'amendes; L'écart entre la BDB en les revenus du gouvernement du Yukon représente le paiement de transfert payable en vertu de cette méthode de financement préétablie.

Le principal avantage de cerne méthode est sa souplesse, ce qui la rend intéressante pour les gouvernements autochtones qui ne connaissent pas encore un niveau de développement économique suffisant pour avoir une assiette fiscale importante, ainsi que pour ceux qui ont besoin d'un certain temps pour se mettre à flot. L'effort fiscal du gouvernement autochtone serait obligatoirement pris en compte dans la formule, comme le prévoit la méthode de calcul des paiements de péréquation aux provinces. Pour les besoins de ce calcul, il est probable qu'on parte du principe que le

gouvernement autochtone perçoit des taxes, là où il a le pouvoir de le faire, à un niveau correspondant à la moyenne nationale³. En l'absence de cette règle, la décision d'un gouvernement de ne pas percevoir d'impôt dans un secteur où il est autorisé à le faire donnerait lieu à un transfert fédéral plus élevé. Pour garantir le respect des principes généraux de la péréquation en empêcher la création de paradis fiscaux, il importe que ce soit le gouvernement autochtone qui supporte les conséquences financières d'une telle décision.

Analyse

Le reproche de loin le plus sérieux formulé à l'égard des arrangements financiers conclus sous le régime de la *Loi sur les Indiens* concerne le coût excessif de la négociation en de l'administration associées à la relation entre les deux parties. Par exemple, le MAINC consacre une partie de son budget à des activités de conseils sur les services en à assurer le suivi de services dispensés par les gouvernements de bande, en plus d'avoir à gérer l'élaboration des programmes et à financer les services proprement dits. Quant aux administrations de bande, elles doivent se plier à des exigences de comptabilité excessives en complexes, accaparant le personnel en d'autres ressources qui pourraient autrement être consacrées à la prestation des services. Il convient de signaler, cependant, qu'au cours de la dernière décennie, de nombreuses améliorations ont été apportées aux exigences de comptabilité, surtout depuis l'introduction des MOF. Il reste qu'en règle générale ces exigences et les coûts administratifs qui s'y rattachent continuent toujours de dépasser ceux associés aux transferts que reçoivent les gouvernements provinciaux et même municipaux.

Une critique connexe et tout aussi importante formulée à l'égard de la relation entre le MAINC et les gouvernements de bande découle du fait que le montant des transferts à verser en vertu des EFG ou des MOF dépend de l'issue des négociations entre le gouvernement fédéral et les bandes individuelles, au lieu d'être calculé au moyen d'une formule de financement préétablie qui s'appliquerait à *tous* les gouvernements de bande. Cette façon de faire a deux conséquences importantes, d'une part pour les négociations et d'autre part pour l'équité du régime.

D'abord, chaque bande doit consacrer une partie de ses ressources limitées au processus régularisé et permanent de négociations. Ces

négociations sont annuelles ou ponctuelles, contrairement aux accords financiers fédéraux-provinciaux qui sont renouvelés tous les cinq ans. Mais un problème plus fondamental encore concerne la quasi-impossibilité de garantir l'équité et l'équilibre des forces dans les négociations, vu l'important déséquilibre entre les parties: d'un côté, de petits gouvernements de bande, qui représentent souvent moins d'un millier de personnes et dont la capacité institutionnelle et les sources de revenus sont limitées, et de l'autre, les négociateurs fédéraux qui, en plus de pouvoir recourir aux ressources administratives de tout un ministère, tiennent les cordons de la bourse fédérale.

De plus, les négociations sur les paiements de transfert, qui se déroulent sur une base individuelle — collectivité par collectivité — ne sont pas conçues pour vraiment tenir compte d'éléments tels que 1) les ressources dont disposent les différentes bandes; 2) la capacité variable des gouvernements de bande sur le plan des institutions et du personnel pour administrer ou exécuter les programmes; 3) les différences entre les gouvernements de bande en ce qui concerne les coûts à supporter pour dispenser les mêmes services. Par contre, quand le montant des transferts fédéraux est calculé au moyen d'une ou plusieurs formules de financement et que des accords globaux sont négociés simultanément par l'ensemble des gouvernements de bande et les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, le processus de négociation est plus simple, plus économique et plus susceptible d'aboutir à un résultat équitable pour toutes les nations autochtones.

Enfin, il convient de noter que les EFG et les MOF ne visent que la prestation de services aux membres d'une bande vivant dans la réserve, selon les modalités imposées par le gouvernement fédéral. Dans certaines collectivités régies par la *Loi sur les Indiens*, cette disposition peut conduire au sous-financement des services fournis à 50 % des membres de la nation.

Notes:

1 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, «DIAND's

Evolution from Direct Service Delivery to a Funding Agency», étude réalisée pour la CRPA, 1993, p. 13. Il est à noter que 13% des fonds versés aux gouvernements de bande passent par des accords de contribution conclus en dehors du cadre général des ententes de financement global.

2 MAINC, «DIAND's Evolution».

3 Pour une description plus détaillée, voir Thomas J. Courchene et Lisa M. Powell, *A First Nations Province*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Université Queen, 1992.

Annexe 3B: Résumé de la proposition du Conseil national des autochtones du Canada visant la création d'une Chambre des Premiers peuples

Le Conseil national des autochtones du Canada (maintenant appelé Congrès des peuples autochtones) a présenté sa vision d'une Chambre des Premiers peuples, plus puissante et enchâssée dans la Constitution, qui serait une troisième chambre du Parlement. Une modification constitutionnelle serait donc nécessaire pour la créer. La proposition en question, formulée en 1992 au cours de la ronde Canada des négociations constitutionnelles, prévoyait la création d'un corps composé de 75 à 100 représentants¹. Chaque nation ou peuple choisirait ses représentants, avec certains rajustements pour prendre en considération les frontières provinciales et territoriales. La principale fonction de la Chambre des Premiers peuples consisterait à examiner les lois fédérales, puisque l'on présuppose que le Parlement continuera à légiférer sur les questions autochtones, en vertu du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 («les Indiens et les terres réservées pour les Indiens»), et sur d'autres questions, notamment l'environnement et les activités au large des côtes ainsi que le pouvoir de dépenser, qui les touchent. Cette supposition est d'ailleurs à la base de toutes les propositions de troisième chambre ou de parlement autochtone.

Le Conseil national des autochtones a proposé que la Chambre des Premiers peuples, dans le cas de certains textes législatifs, ait un droit de veto, qu'on exige une double majorité à la Chambre des communes et à la Chambre des Premiers peuples, ou encore que la Chambre des communes les renvoie à l'examen de la Chambre des Premiers peuples. Ces pouvoirs d'examen ou de veto à l'égard d'initiatives parlementaires ne s'exerceraient que pour des questions [TRADUCTION]

«touchant directement les domaines de compétence autochtone exclusive [...] ou dans les cas où la mesure législative proposée aurait une incidence considérable sur les peuples autochtones²».

Le Conseil national des autochtones prévoyait aussi un rôle précis pour cette troisième chambre dans la ratification des modifications constitutionnelles, en particulier celles touchant les droits et les intérêts des

peuples autochtones, même si, d'après sa proposition, la Chambre des Premiers peuples ne participerait pas aux négociations constitutionnelles ni aux relations intergouvernementales.

Plusieurs possibilités ont été avancées pour la sélection des représentants de la Chambre des Premiers peuples, notamment:

1. des circonscriptions électorales représentant tous les peuples autochtones qui s'y trouvent;
2. des circonscriptions électorales représentant chaque peuple autochtone (les Premières nations, les Inuit et les Métis);
3. la nomination de représentants par les organisations ou gouvernements autochtones;
4. des élections indirectes où les associations ou gouvernements autochtones représentent chaque peuple autochtone;
5. des élections indirectes où un collège électoral est créé, composé des délégués de chaque peuple autochtone.

Selon la proposition formulée, le mode de sélection retenu devra obligatoirement refléter les principes autochtones de la démocratie à l'intérieur de leur propre cadre institutionnel. Dans bon nombre de cas, les représentants seraient élus directement, mais il est également possible que la représentation indirecte cadre davantage avec les traditions autochtones, qui privilégient la prise de décisions par consensus plutôt que le processus contradictoire qui caractérise la politique canadienne non autochtone.

Notes:

1 Conseil national des autochtones du Canada (Congrès des peuples autochtones), «House of the First Peoples», document déposé devant le Groupe de travail II du Comité permanent chargé d'étudier la Constitution,

du 31 mars au 2 avril 1992, document no 840-614/015 du Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes.

2 «House of the First Peoples», p. 3.

DEUXIÈME PARTIE*

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 volume 4.

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).

4



Les Terres et les Ressources

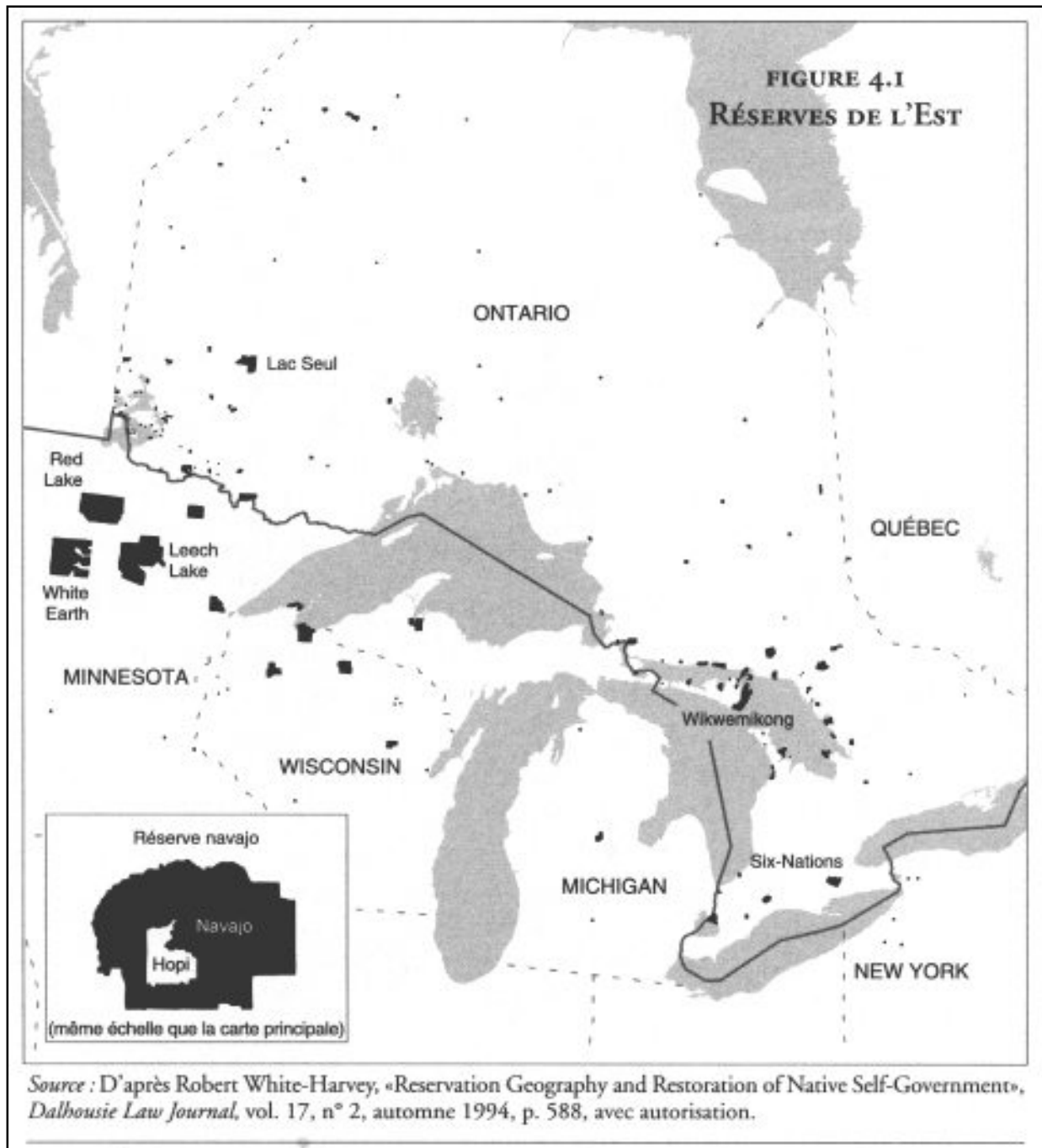
[TRADUCTION] Nous ne sommes plus vraiment chez nous nulle part dans notre propre pays [...] à cause des déficiences de la plupart de nos réserves; dans certaines d'entre elles, il n'y a à peu près pas de bonnes terres, dans d'autres, il n'y a pas d'eau pour l'irrigation, etc. Nos pâturages sont limités par les clôtures que les Blancs ont érigées

autour de ce qu'ils appellent les terres gouvernementales; [...] les stocks de saumon diminuent à cause de la surpêche des Blancs. [...] À bien des endroits, nous n'avons plus le droit de camper, de nous déplacer, de cueillir des racines et de prendre de l'eau et du bois comme avant. Nos gens sont emprisonnés et mis à l'amende parce qu'ils violent les lois relatives à la chasse et à la pêche, parce qu'ils veulent se servir du gibier et du poisson auxquels nous devons pourtant toujours avoir accès pour assurer notre subsistance. On nous

considère de plus en plus comme des intrus dans une grande partie de notre propre pays. [...] Nous n'avons rien contre les gens de race blanche en général, ni contre les colons, mais nous voulons avoir la même possibilité qu'eux de gagner notre vie. [...] C'est leur gouvernement qui est à blâmer pour avoir commis toutes sortes d'injustices envers nous. Mais c'est également leur devoir de veiller à ce que leur gouvernement nous rende justice et nous donne ce qui nous revient. Nous condamnons l'ensemble de la politique du gouvernement de la Colombie-Britannique envers les tribus indiennes de ce pays puisqu'elle est absolument injuste, honteuse et maladroite en tous points¹.

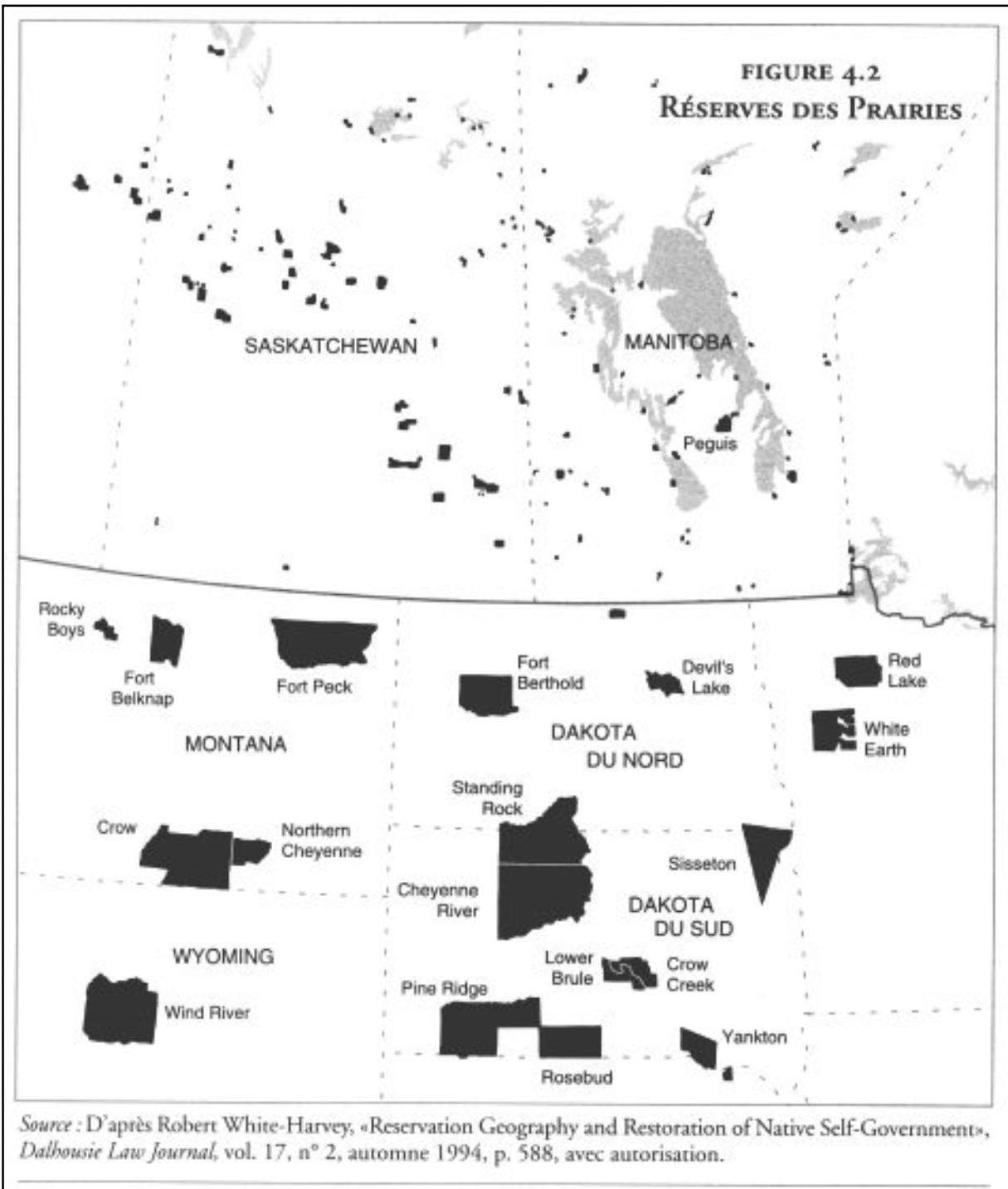
Nous estimons que nous sommes chez nous sur cette terre. Quand nos aïeux sont arrivés sur cette étendue de terre, ils ont déclaré qu'ils n'en partiraient jamais et que ce serait leur demeure permanente. Nous l'occupons encore et demandons aux Affaires indiennes de produire tous les documents pertinents qu'elles ont en leur possession, afin que tout soit réglé une fois pour toutes².

LA COMMISSION A ÉTÉ MANDATÉE pour effectuer une étude et présenter des recommandations concrètes sur «l'assise territoriale des peuples autochtones, y compris le processus de résolution des revendications particulières et globales, que soient invoqués les instruments constitutionnels canadiens, les traités ou les titres ancestraux». Nous avons examiné, dans le chapitre ³, la question de la reconnaissance des peuples autochtones en tant que communautés politiques bénéficiant d'une autonomie gouvernementale au sein du Canada. La fonction gouvernementale est indissociable des terres et des ressources. Pour que l'autonomie gouvernementale devienne une réalité, il faudra que les peuples autochtones disposent de terres et de ressources beaucoup plus importantes qu'actuellement. Si l'autonomie des peuples autochtones n'est pas une simple question de terres et de ressources, il reste cependant que ceux-ci ne pourront édifier leur société ni avoir une économie florissante sans disposer d'une assise territoriale appropriée et de ressources suffisantes.

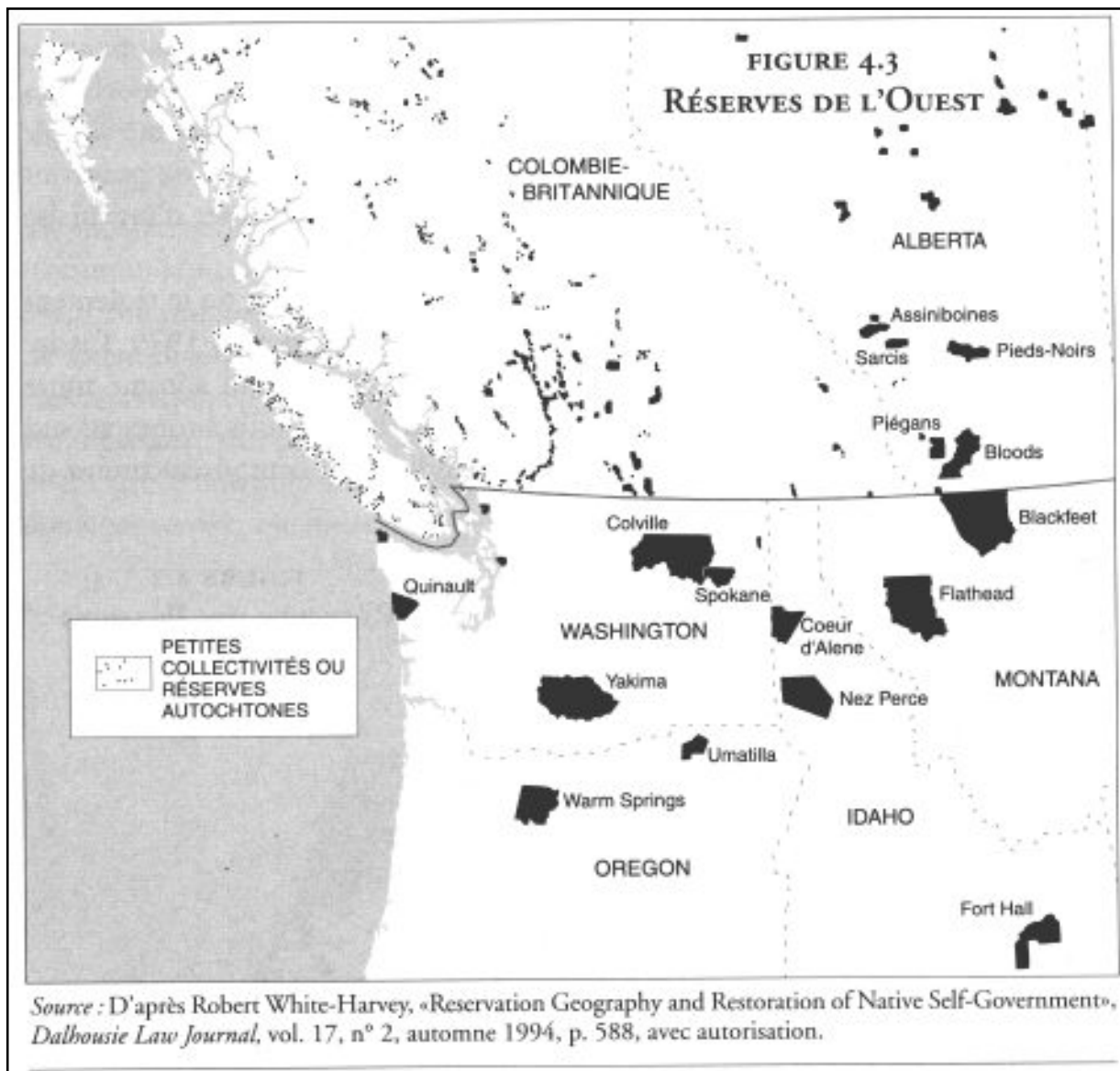


Sauf dans le Grand Nord (y compris le nord du Québec), où le règlement de certaines revendications globales a amélioré la situation depuis 1975, l'assise territoriale et les ressources des communautés autochtones sont somme toute insuffisantes. Les terres reconnues comme appartenant aux autochtones au sud du 60e parallèle (en majeure partie des réserves indiennes) composent moins de 0,5% du territoire canadien³. Et une bonne partie de ces terres ont une valeur négligeable. Aux États-Unis (à l'exclusion de l'Alaska) — où les autochtones représentent un pourcentage beaucoup plus faible de la

population totale — le chiffre comparable est de 3%. En fait, comme le souligne Robert White-Harvey, [TRADUCTION] «toutes les réserves combinées de toutes les provinces du Canada ne couvriraient pas la moitié de la réserve de la nation navajo en Arizona⁴». Les cartes (figures 4.1, 4.2 et 4.3) qui suivent illustrent de façon frappante la différence.



Ces chiffres nous amènent à conclure qu'il faudrait élargir considérablement l'assise territoriale des peuples autochtones. Il faudrait, de plus, donner à ces derniers un bien meilleur accès aux terres et aux ressources situées à l'extérieur des limites de ce territoire élargi, ainsi qu'un contrôle accru sur ces terres et ces ressources. Autrement dit, les autochtones doivent disposer de pouvoirs d'autonomie gouvernementale sur leurs propres territoires, ainsi que de pouvoirs partagés sur certaines autres terres et ressources auxquelles ils ont un droit d'accès. Il s'agit à la fois d'une question de justice — de réparation des injustices passées — et d'un principe fondamental de la nouvelle relation avec les autochtones que nous proposons tout au long de notre rapport. Nous allons donc voir dans le présent chapitre comment nous atteindrons cet objectif, tout en surmontant les nombreux problèmes qui pourraient s'y opposer.



1. La nécessité d'un New Deal

Comme le montrent clairement les deux citations au début du chapitre, les peuples autochtones ont eu beaucoup de mal à se ménager un coin bien à eux dans ce qui a toujours été leur pays. Tout au long de nos audiences, les autochtones nous ont parlé de la perte de leurs réserves ou de leurs terres communes, et de leur incapacité d'obtenir des terres supplémentaires pour leur population croissante. Ils nous ont également décrit avec éloquence les difficultés qu'ils ont rencontrées quand ils ont voulu participer à la mise en valeur des ressources naturelles, de même que les répercussions de ce qu'ils considèrent être une exploitation débridée ou une dégradation écologique de leurs territoires traditionnels; ils nous ont parlé aussi de la non-reconnaissance de leurs droits ancestraux et issus de traités en matière d'exploitation des ressources. Tout au long du présent chapitre, nous emploierons indifféremment les expressions «territoire traditionnel» et «zone traditionnelle d'utilisation du territoire».

La terre est un élément absolument fondamental de l'identité autochtone. Nous allons donc examiner ici comment cette notion se reflète dans la langue, la culture et les valeurs spirituelles de tous les peuples autochtones. La conception autochtone du territoire, c'est-à-dire de la propriété et de l'occupation, ainsi que de la gestion des ressources et de l'environnement, diffère parfois profondément de celle des autres Canadiens, mais elle n'en est pas moins digne de respect. Elle n'a malheureusement pas toujours été respectée dans le passé, et les peuples autochtones ont eu beaucoup de mal à conserver leurs terres et leurs moyens de subsistance face à l'empiétement massif de la majorité.

Cet empiétement n'est pas de l'histoire ancienne. Depuis la Confédération, sous l'effet dévastateur de la colonisation et du développement dans les zones traditionnelles d'utilisation du territoire, les réserves ou les terres communes des autochtones ont rétréci des deux tiers environ, tandis que disparaissait une bonne partie des ressources se trouvant dans les réserves. L'histoire de ces pertes passe aussi par le ministère des Affaires indiennes, qui se révéla tout à fait incapable d'assurer la gérance des réserves et des autres biens autochtones. Cette situation a eu pour effet d'appauvrir les autochtones et de les priver des outils nécessaires à leur autosuffisance et à leur autonomie économique.

Les peuples autochtones ne se sont pas comportés en victimes passives de ce

processus. Ils ont utilisé tous les moyens dont ils disposaient pour mettre un frein au rétrécissement inexorable de leur assise territoriale. Dans la perspective autochtone, les traités représentaient l'un de ces moyens. Mais les autochtones maintiennent que la Couronne n'a pas respecté ces ententes et qu'elle a, de façon générale, manqué à la parole donnée. Depuis le xix^e siècle, ils n'ont pas cessé de protester — devant les fonctionnaires, les enquêtes parlementaires et les tribunaux — contre l'injustice dont a été entachée, à leur avis, la répartition des terres et des ressources de ce pays.

Sur le plan moral, de nombreux arguments militent donc en faveur d'un meilleur accès aux terres et aux ressources pour les autochtones. Mais de nombreuses raisons pragmatiques y concourent aussi, dont l'énorme coût des programmes et des services destinés actuellement aux Indiens, aux Inuit et, dans une moindre mesure, aux Métis. Un meilleur accès aux terres, aux ressources et aux revenus provenant de ces ressources permettrait de couvrir au moins une partie des coûts de l'autonomie gouvernementale.

Une autre raison, tout aussi importante, comme les non-autochtones en ont pleinement conscience, tient à ce que les conflits relatifs aux terres et aux ressources demeurent la principale source de frictions entre les autochtones et les autres Canadiens. Si ces frictions ne sont pas supprimées, la situation ne pourra qu'empirer, comme l'ont déjà démontré les événements des étés 1990 et 1995.

L'affrontement qui s'est produit à Kanesatake (Oka) représentait beaucoup plus qu'un conflit futile sur l'emplacement d'un terrain de golf. Comme la plupart des communautés autochtones, les Mohawks de Kanesatake cherchaient à assurer leur assise territoriale. Dans ce cas particulier, la municipalité voisine d'Oka s'est retrouvée au beau milieu d'un conflit à trois entre les Mohawks de Kanesatake, le Canada et le Québec au sujet du titre foncier des terres en question. Ce conflit, qui remonte au début du xviii^e siècle (voir le chapitre 7 du volume 1), n'est toujours pas résolu.

Et il ne s'agit pas d'un incident isolé. Toujours pendant l'été 90, le groupe des Lonefighters, de la Confédération des Pieds-Noirs, a essayé d'interrompre la construction d'un barrage d'irrigation sur la rivière Oldman, dans le sud de l'Alberta, en invoquant les risques de dommages écologiques de leurs collectivités et de perte de leurs moyens de subsistance traditionnels. Ces revendications ont provoqué une réaction immédiate du gouvernement provincial et des agriculteurs de la région, qui comptaient profiter de la régulation du débit de la rivière. Par ailleurs, les membres de trois bandes

ojibwas ont érigé des barricades sur les voies ferrées du nord de l'Ontario pour appuyer leurs revendications visant une meilleure répartition des terres et des ressources locales. Et dans le parc provincial d'Ipperwash, en Ontario, des membres des communautés de Kettle et de Stoney Point, affirmant que le parc contenait des sites funéraires, ont croisé le fer avec la police provinciale à l'automne de 1995; cet affrontement a causé la mort d'un des protestataires.

Depuis 1973, lorsque les membres de la Société des guerriers ojibwas ont occupé le parc Anishinabe à Kenora, dans le nord-ouest de l'Ontario, on a assisté à une augmentation marquée des protestations autochtones de ce genre et des réactions qui s'ensuivent inévitablement. Les Cris du lac Lubicon, dans le nord de l'Alberta, ont essayé de mettre fin aux opérations de prospection de pétrole et de gaz dans leurs territoires traditionnels pour appuyer leurs revendications territoriales, provoquant la colère de l'industrie et du gouvernement provincial. Les Innus du Labrador ont occupé la piste d'atterrissage de l'aéroport de Happy Valley-Goose Bay pour protester contre les vols d'entraînement à basse altitude au-dessus de leurs terrains de chasse et se sont ainsi mis à dos les militaires et les autres habitants de la région. Les Micmacs du Québec et du Nouveau-Brunswick ont été mêlés pour leur part à des affrontements armés avec des gardes-chasse et des agents de police provinciaux, ainsi qu'avec des agents fédéraux des pêches, au sujet des droits de pêche dans les rivières Restigouche et Miramichi.

Dans la région de Temagami, en Ontario, et dans diverses parties de la Colombie-Britannique, des autochtones (souvent en collaboration avec des écologistes) ont installé des barrages sur certaines routes d'accès pour protester contre l'exploitation forestière sur leurs terres traditionnelles et se sont attiré en retour les protestations des habitants des communautés rurales et isolées où se pratique cette exploitation. De plus, l'attribution de nouveaux droits de pêche aux autochtones de la Colombie-Britannique et de l'Ontario a suscité une levée de boucliers dans le grand public.

Les mesures prises par les autochtones au cours des 20 dernières années ne se sont pas limitées aux barrages routiers, dont on a beaucoup parlé, ou aux autres formes d'action directe. Certains groupes — par exemple les Nis_ga'as, les Gitksans et les Wet'suwet'ens de la Colombie-Britannique — ont essayé de faire reconnaître leur titre ancestral par des tribunaux canadiens. D'autres ont réussi à persuader les tribunaux de reconnaître leurs droits ancestraux ou issus de traités de façon à éviter des poursuites pour contravention aux lois provinciales et fédérales sur la protection du poisson et de la faune. D'autres encore ont participé à des audiences très longues (et très coûteuses) sur les

effets potentiellement néfastes du développement, par exemple dans le cadre de l'enquête Berger au milieu des années 70.

La Commission a entendu au cours de ses audiences de nombreux témoignages à ce sujet. Bien que les intervenants aient généralement mis l'accent sur le partage et la réconciliation, nous reconnaissons qu'il ne sera pas facile de trouver des solutions reposant sur ces principes⁵. Toute redistribution des terres et des ressources doit être juste et équitable pour tous les intéressés. Les autochtones ne devraient pas être étonnés que les autres Canadiens réagissent avec surprise, avec inquiétude ou avec indignation à toute affirmation des droits des autochtones lorsque leurs propres droits et leurs propres biens sont en jeu.

En Ontario, par exemple, les Algonquins de Golden Lake revendiquent une bonne partie du parc provincial Algonquin, ce qui leur a valu une vive opposition des citoyens de la région, ainsi que des défenseurs des parcs et de la faune. Dans le district de Muskoka, tout près de là, les propriétaires riverains du lac Gibson — pour la plupart des citadins de Toronto et d'autres régions de la province — craignent que leurs voisins mohawks de la réserve de Wahta obtiennent le contrôle des terres de la Couronne entourant leurs résidences secondaires, ainsi que des routes qui y mènent⁶. La Commission a entendu de nombreux groupes — des municipalités, des propriétaires de ranchs de l'Ouest et des groupes de chasseurs et de pêcheurs sportifs, notamment — qui ont exprimé des inquiétudes semblables sur les effets possibles de toute expansion des réserves ou de tout pouvoir accru accordé aux autochtones sur d'autres terres et d'autres ressources.

Il est néanmoins essentiel que les Canadiens comprennent que ces problèmes ne sont pas nouveaux. La grande difficulté, étant donné l'évolution du rapport de force entre les autochtones et les autres Canadiens depuis une centaine d'années, c'est que jusqu'à tout récemment les gouvernements ont soit négligé, soit éludé les questions fondamentales. Mais la minute de vérité est maintenant arrivée.

La Commission est fermement convaincue que les négociations représentent le meilleur espoir de solution. De nouveaux affrontements n'apporteront pas la paix sociale, et le recours continué aux tribunaux est non seulement coûteux mais risqué, puisque les résultats pourraient être inacceptables pour toutes les parties, les décisions des tribunaux comportant souvent un aspect de quitte ou double. Mais avant de pouvoir tenir de véritables négociations, il faut chercher à rétablir l'équilibre des forces entre les gouvernements autochtones et les

gouvernements fédéral et provinciaux.

Il sera également important de modifier le processus de règlement de ce qu'on appelle, au gouvernement, les «revendications territoriales». Malgré certaines améliorations au cours des 20 dernières années, depuis l'adoption de la politique fédérale à ce sujet, à peu près tout le monde s'entend pour dire que le système actuel ne fonctionne pas. Ce système est généralement injuste, inefficace, laborieux et beaucoup trop coûteux. Et il place clairement le ministère des Affaires indiennes en situation de conflit d'intérêts, puisqu'il est à la fois agent de financement, avocat de la défense, juge et jury.

Mais le processus actuel de règlement des revendications ne constitue pas le seul obstacle empêchant les autochtones d'obtenir une plus grande part des terres et des ressources du pays. Il existe une autre difficulté fondamentale, qui a eu une influence majeure sur la politique gouvernementale relative aux revendications: c'est l'interprétation qu'ont donnée les gouvernements et les tribunaux du droit relatif au titre ancestral. Dans notre rapport sur la politique fédérale d'extinction du titre ancestral, nous avons conclu que l'extinction générale ou partielle ne devrait pas être une condition préalable au règlement des revendications futures⁷. La Commission est d'avis que les doctrines comme l'extinction et le gel des droits — sans parler des critères très stricts auxquels les autochtones doivent se soumettre pour prouver leur titre — sont une véritable source d'embarras. Les Canadiens ne doivent plus accepter de fonder leurs relations avec les peuples autochtones sur des attitudes étriquées datant du xix^e siècle ou même d'avant. Toutefois, tant que les gouvernements canadiens continueront de défendre certaines de ces doctrines, sinon toutes, il ne pourra pas y avoir de règlement équitable des revendications territoriales.

Pour en arriver à une nouvelle répartition plus équitable des terres et des ressources, il ne suffira pas d'adopter de nouveaux processus de règlement des revendications ou de conclure de nouvelles ententes juridiques, parce qu'il y a aussi beaucoup d'autres obstacles à surmonter. L'évolution du droit a influé sur la répartition des pouvoirs constitutionnels, laissant peu de place aux titres ancestraux et aux domaines de compétence autochtones. Le mandat et les styles de fonctionnement — bref, les intérêts institutionnels — du ministère des Affaires indiennes et des organismes provinciaux et fédéraux de gestion des ressources rendent souvent difficile la mise en œuvre des traités et des ententes relatives aux revendications. La politique en matière de ressources, qui est fondée sur la gestion par l'État et sur le libre accès, n'a pas souvent respecté les droits ancestraux et issus de traités, et continue à exclure les autochtones de leurs territoires traditionnels. Elle reflète généralement les vues

des membres de la société dominante sur leurs droits fonciers ou leurs droits d'accès aux ressources, qui entrent souvent en conflit avec ceux des autochtones. Par exemple, la Commission a entendu des témoignages de nombreux Canadiens non autochtones pour qui la faune, le poisson et les parcs constituent des ressources communes sur lesquelles les autochtones ne devraient avoir aucun droit particulier.

Ce que ces divers obstacles représentent en réalité, c'est le choc de deux visions fondamentales de la relation entre les autochtones et les autres Canadiens. Les gouvernements et la société en général voient, dans ce que les autochtones considèrent comme leurs territoires traditionnels, de simples terres de la Couronne ou terres publiques. L'idéologie qui a prédominé pendant plus d'un siècle et qui a façonné la situation actuelle (particulièrement au sud du 60e parallèle) consistait à confiner les autochtones dans des réserves et à assumer le contrôle du reste du territoire. En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les provinces ont été les principales bénéficiaires de ce mode de répartition du territoire.

Cette idéologie n'a pas fonctionné et elle ne peut pas fonctionner. Les principes autochtones du partage et de la coexistence nous proposent un nouveau point de départ et c'est dans cet esprit que les Canadiens ont maintenant l'occasion de se pencher sur la question territoriale.

Dans le présent chapitre, nous décrivons les nouvelles ententes que nous proposons pour mettre en œuvre le concept autochtone du partage juste et équitable, afin de donner aux autochtones un meilleur accès aux terres et aux ressources. Les décisions judiciaires des dernières années, qui améliorent déjà la position de négociation des autochtones, ont donné le coup d'envoi à cet égard. Les arrêts récents de la Cour suprême, par exemple dans les affaires *Simon* et *Sparrow*, reconnaissent que le titre ancestral représente un intérêt unique, ou *sui generis*, sur le territoire. En conséquence, les autochtones ont donc maintenant la possibilité d'expliquer aux autres Canadiens comment ils interprètent la nature de leur titre et la source de son caractère unique.

L'autre grand concept juridique nouveau, qui découle des arrêts de la Cour suprême dans les affaires *Guerin* et *Bear Island*, est celui de l'obligation de fiduciaire de la Couronne envers les peuples autochtones. Ce que les autochtones considèrent comme un abus de confiance — et qui constitue déjà la substance de la plupart des revendications territoriales particulières — peut également être considéré comme une violation de cette obligation de fiduciaire. Ce concept a également d'autres conséquences importantes, étant donné que

l'article 35 de la Constitution canadienne prévoit la protection «des droits existants — ancestraux ou issus de traités». La Commission est d'avis que les autochtones ont désormais l'intérêt requis pour remettre en question devant les tribunaux la conduite passée et présente de la Couronne à l'égard de leurs droits.

L'obligation de fiduciaire de la Couronne entraîne également pour le Parlement l'obligation concrète d'adopter un processus juste et efficace pour faciliter la négociation de solutions relatives à la reconnaissance et à la protection des droits autochtones sur les terres et les ressources. La nouvelle approche, proposée au chapitre 2, pour la mise en œuvre, le renouvellement et l'établissement de traités, remplacerait les processus actuels de règlement des revendications. Cette nouvelle façon de faire serait fondée sur le respect de la relation scellée par traité et enlèverait au ministère des Affaires indiennes son rôle actuel de domination, qui est source de conflits d'intérêts. Dans ce contexte, nous recommandons la création d'un nouveau Tribunal des traités et des terres autochtones, qui aurait des pouvoirs exécutoires sur une catégorie plus vaste de revendications particulières et qui serait chargé de faciliter les processus dont il a été question dans le chapitre 2.

L'établissement de traités dans les régions où il n'y en a pas actuellement, ainsi que la mise en œuvre et le renouvellement des traités historiques sont le moyen approprié de négocier une meilleure assise territoriale et un plus grand accès aux ressources pour les peuples autochtones. La Commission estime que les mêmes objectifs généraux devraient s'appliquer aux deux catégories de traités. Il ne serait pas juste que les autochtones qui ont signé des traités dans le passé soient défavorisés par rapport à ceux qui en concluraient de nos jours, en ce qui concerne les principes applicables à ces traités.

Pour cette raison, nous proposons un régime foncier modèle qui serait fondé sur la reconnaissance de trois catégories de terres (les terres autochtones, les terres communes et les terres de la Couronne) et dans lequel seraient clairement identifiés, selon un équilibre différent de celui qui a cours dans le système actuel, les droits respectifs des autochtones et des autres Canadiens⁸. Sur les terres de la première catégorie (qui incluraient ce qu'on appelle pour le moment les réserves indiennes), les autochtones détiendraient les pleins droits de propriété bénéficiaire et la compétence principale, sinon exclusive, relativement à ces terres et aux ressources qui s'y trouvent, conformément au régime foncier et aux traditions de gestion du territoire de chaque peuple autochtone. L'interprétation que font les autochtones eux-mêmes du titre ancestral sur ces terres pourrait être reconnue plus ou moins

intégralement, laissant les nations autochtones libres de structurer leurs liens avec leur territoire selon leur propre vision du monde.

Pour ce qui est des terres de la deuxième catégorie, qui comprendraient une partie des terres traditionnelles autochtones, l'entente reconnaîtrait aux autochtones et à la Couronne un certain nombre de droits sur le territoire, dont la gestion pourrait être partagée entre les parties. Des organes de cogestion ou de compétence mixte, établis, par exemple, selon le principe de la représentation égale des parties aux traités, pourraient être autorisés à gérer les terres et à en déterminer la mise en valeur.

Sur les terres de la troisième catégorie, la Couronne aurait un ensemble complet de droits relatifs au territoire et à la fonction gouvernementale. Cependant, même pour cette catégorie, il serait possible de reconnaître certains droits aux peuples autochtones afin de tenir compte du fait que ceux-ci entretiennent des liens historiques et spirituels avec ces terres. Par exemple, sur le plan protocolaire, des autochtones pourraient servir d'hôtes diplomatiques lors d'activités importantes de nature communautaire, nationale ou internationale qui se dérouleraient sur leur territoire.

Cette nouvelle approche doit bien sûr tenir compte des droits existants du grand public et des tierces parties qui ont des intérêts sur ces terres. La Commission a écouté attentivement les préoccupations exprimées par de nombreux Canadiens au sujet de ce qu'il en coûterait, en pratique, pour mettre en application les droits issus des traités et pour régler les revendications territoriales. Nous avons aussi entendu le point de vue d'habitants non autochtones des régions rurales et des régions isolées du Canada, qui ont le sentiment que leurs gouvernements les excluent des négociations avec les autochtones, alors même que ces négociations pourraient les toucher. Nous énoncerons donc les principes qui devraient, à notre avis, servir de guides pour le choix des terres et des ressources visées par les négociations relatives aux traités, et nous offrirons certaines suggestions sur la façon de tenir compte des droits existants dans toute nouvelle entente. Fondamentalement, toutefois, nous croyons qu'une gestion coopérative des terres et des ressources dans les domaines de compétence mixte peut permettre d'en arriver à des solutions plus équitables, plus efficaces et plus durables non seulement pour les autochtones, mais pour tous les Canadiens.

Il existe déjà au Canada plusieurs exemples de gestion coopérative des terres et des ressources. Nous examinerons ces exemples plus loin dans le présent chapitre, dans le cadre de notre étude des mesures intérimaires à mettre en

œuvre avant l'achèvement des processus proposés relatifs aux traités. Ces mesures constitueraient déjà un excellent début pour étendre l'assise territoriale des autochtones et leur assurer un meilleur accès aux ressources naturelles. Les commissaires se rendent compte qu'il faudra du temps pour apporter à la loi et aux processus les changements fondamentaux qu'ils recommandent. À certains endroits, les gouvernements et les peuples autochtones ont déjà adopté de nouvelles formules innovatrices au sujet des terres et des ressources. Ces innovations méritent d'être mises en évidence.

Si nous recommandons d'accorder aux autochtones un territoire plus vaste et un meilleur accès aux ressources, ce n'est pas seulement pour respecter les obligations du passé ou pour acquitter une dette morale envers eux. C'est pour établir des assises consensuelles solides en vue d'une nouvelle relation entre les Canadiens autochtones et non autochtones, une relation qui reposerait sur un partage équitable de l'immense territoire canadien, sur un rapprochement mutuel et sur une coexistence pacifique. Autrement, aucun régime d'autonomie gouvernementale autochtone ne pourra fonctionner, et de nouveaux affrontements seront inévitables entre les cultures et les intérêts en présence. La Commission estime qu'il est temps de mettre derrière nous tous nos différends — qui ont déjà trop duré — et de négocier afin de les régler dans un esprit de coopération et de bonne foi.

Nous espérons toutefois que ces négociations se fonderont sur une des leçons fondamentales que nous avons tirées de nos audiences: pour les peuples autochtones, la terre n'est pas seulement un bien; c'est un élément essentiel de leur identité collective, profondément enraciné dans leurs valeurs morales et spirituelles.

2. Une histoire

Chez les Dénés Th'a (Esclaves) du nord-ouest de l'Alberta, les chefs religieux chantent encore ce chant (voir encadré) en s'accompagnant du tambour de peau traditionnel. Les paroles en sont attribuées à Nóggha (Carcajou), un prophète déné de la région du lac Bistcho, décédé au milieu des années 30. Ce chant exprime la tristesse que ressent le chanteur à cause du départ de ses parents; c'est aussi une prière pour la terre elle-même, dans laquelle le chanteur voit un don du Créateur.

Pour les prophètes, appelés *ndatin* (rêveurs), les histoires traditionnelles mettant en scène des personnages animaliers et des héros culturels peuplent le paysage de leurs rêves et de leurs visions, et les *shin* (chants) constituent le

sentier qui leur sert de guide. Alors que la tradition occidentale moderne fait une distinction entre la musique sacrée et la musique profane, tous les chants des Dénés Th'a sont des prières, le plus souvent dirigées vers les esprits des forces naturelles, des animaux ou des défunts.

Ceux qui aspirent à devenir chefs religieux apprennent à chanter les chants de Nóggha et des autres prophètes qui les ont précédés, ce qui leur permet à la fois d'acquérir leurs propres chants et de développer une capacité particulière de diriger les rêves. Comme d'autres sociétés autochtones du Canada et d'ailleurs, les Dénés Th'a croient que les individus possédant une force particulière peuvent passer facilement du monde matériel au monde spirituel, et parcourir de grandes distances pendant leur sommeil. Ils pensent que les prophètes les plus doués peuvent repérer en rêve des orignaux dans la forêt et que les prophéties qu'ils rapportent du monde spirituel se réalisent toujours.

Ils se souviennent tout particulièrement du prophète Nóggha, dont les rêves et les prédictions étaient exceptionnellement exacts. Même si les Dénés Th'a passaient encore la majeure partie de l'année dans de petits camps en pleine nature à l'époque de sa mort, Nóggha avait déjà constaté l'influence des pionniers blancs dans les régions situées immédiatement au nord et au sud. Il avait exhorté les gens de son peuple de protéger leur culture en conservant leurs jeux, leurs histoires et leurs chants. Selon ses héritiers spirituels et ses descendants, il avait également prévu le jour où les Dénés Th'a seraient confinés sur de petites parcelles de terre. Il les avait avertis de ne pas vivre dans ces réserves «parce que les gens vont y tourner en rond comme des meutes de chiens». On affirme que Nóggha les avait également mis en garde contre les répercussions qu'aurait l'alcool sur leurs collectivités et qu'il avait prédit que l'octroi d'argent ou d'autres formes d'aide gouvernementale ne serait pas nécessairement salubre pour son peuple. Une de ses dernières prophéties portait sur le fait que les territoires traditionnels des Dénés Th'a seraient un jour couverts de *satsóné* (métal), ce en quoi les interprètes de ces prophéties voient les canalisations, les lignes sismiques et les autres installations modernes des entreprises pétrolières et gazières⁹.

Le chant de Nógħa

Hee di dígeh elin. Hé, ceci est la terre.

Hee hee hi-a hi-a. Hé hé hia hia. Ndahetá dígeh elin. C'est la terre de Dieu. Hee hee hi-a hi-a. Hé hé hia hia. Ane la hia hi-a hi-a. Ma mère! La hia hia hia.

Setá la dígeh elin. C'est la terre de mon père.

Ane la dígeh elin. C'est la terre de ma mère. Hee hee hi-a hi-a. Hé hé hia hia. Setá dígeh elin-a. C'est la terre de mon père. Ha ha hi-a hi-a. Ha ha hia hia

Hee hee hee. Hé hé hé.

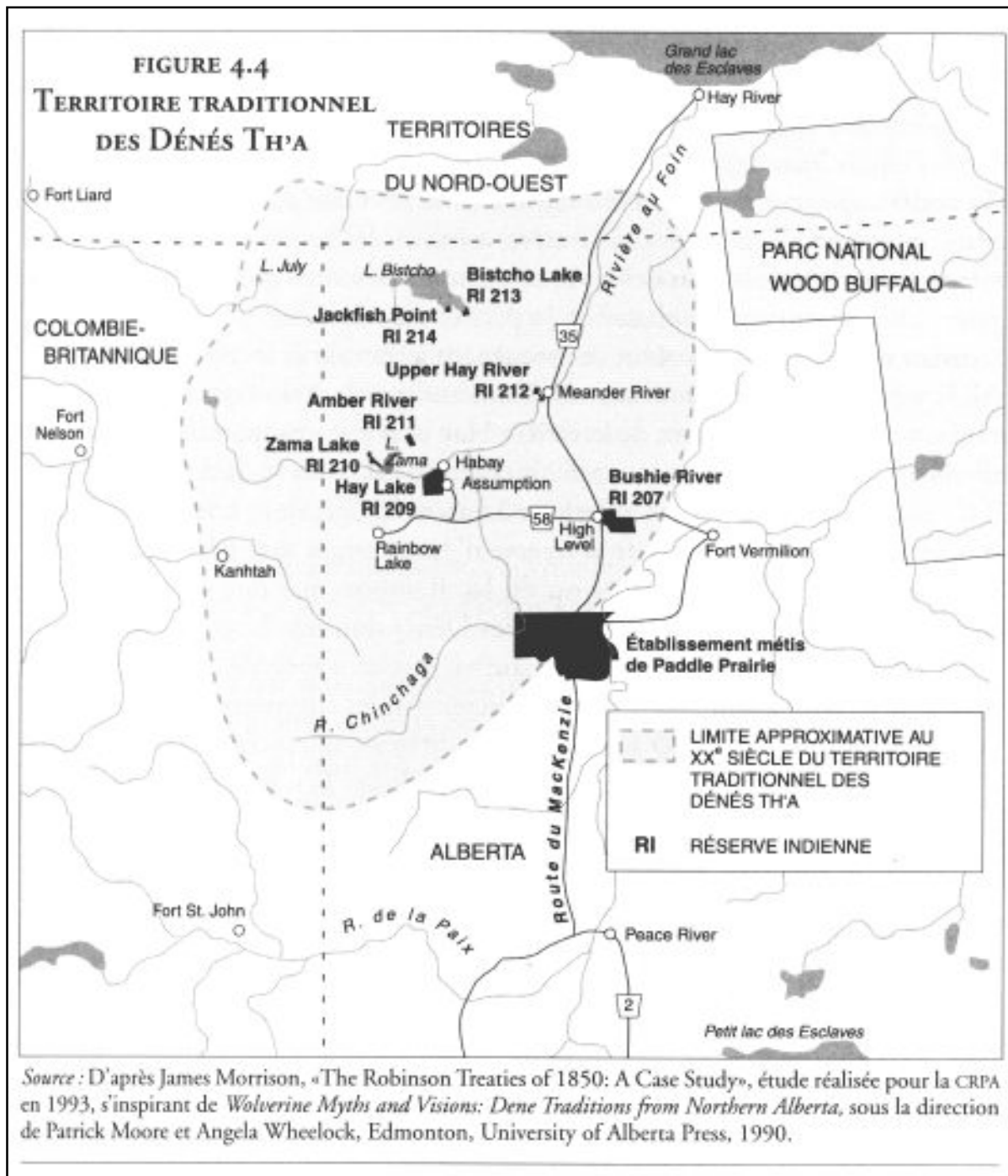
Setá la dígeh elin. Mon père, c'est la terre.

Heya haa hia hia. Hia haa hia hia. Ane la dígeh elin. Ma mère, c'est la terre. Hee hi-a. Hé hia

Hee hee hee. Hé hé hé.

Source : Patrick Moore et Angela Wheelock (dir.) et Dene Wodih Society (compilation), *Wolverine Myths and Visions: Dene Traditions from Northern Alberta*, Edmonton, University of Alberta Press, 1990, pp. 71 et 217. Traduction.

Lorsque les anciens des Dénés Th'a parlent de la terre, c'est donc avec le sentiment d'avoir perdu quelque chose. Dans les deux décennies qui ont suivi la mort de Nógħa, leur vie a beaucoup changé. La plupart des Dénés Th'a ne vivent plus aujourd'hui dans de petits camps en forêt, mais habitent toute l'année dans les villages de Bushie River, d'Assumption et de Meander River. Ce sont là trois des huit petites parcelles des terres de réserve (voir figure 4.4) que le ministère des Affaires indiennes avait commencé à arpenter en 1946 pour les Esclaves du cours supérieur de la rivière Hay, comme le gouvernement fédéral appelait alors les Dénés Th'a¹⁰. Bien que des réserves aient été attribuées officiellement aux Dénés Th'a dès 1900, lorsque Nógħa et d'autres ont participé à la signature du Traité 8 à Fort Vermilion, aucune n'avait été créée dans la pratique. Les gouvernements de l'après-guerre voulaient plutôt persuader les autochtones comme les Dénés Th'a de constituer des établissements plus concentrés de façon à faciliter leur assimilation à la société dominante. C'est ce processus, encouragé par les missionnaires catholiques qui ont construit une mission et un pensionnat à Assumption en 1951, qui a alimenté la croissance de ces trois villages modernes¹¹.



Pour les Dénés Th'a, le territoire réservé à leur communauté est loin d'être suffisant. Au cours des 50 dernières années, leur nombre s'est accru à plus d'un millier de personnes. C'est pour cette raison que les Dénés Th'a font valoir actuellement devant le gouvernement fédéral que les terres de réserve auxquelles ils ont droit en vertu de leur traité ne leur ont pas été accordées en totalité. Le ministère des Affaires indiennes appelle ce genre de grief une revendication territoriale particulière et a élaboré des critères pour l'étude de

ces questions. Toutefois, même si les Dénés Th'a ont gain de cause, les possibilités d'expansion de leur communauté pourraient bien être limitées. Assumption se trouve lui-même en plein milieu d'un vaste champ pétrolifère, et la province de l'Alberta, qui a compétence sur les terres et les ressources publiques en vertu de la Constitution, a accordé à d'autres parties divers types de droits d'exploitation sur les terres entourant les trois réserves. Or, la politique fédérale actuelle exige le respect de ces droits dans tout règlement des revendications territoriales.

Dans l'état actuel des choses, les Dénés Th'a n'ont pas leur mot à dire au sujet de l'octroi de droits d'exploitation sur leurs territoires traditionnels et ne bénéficient d'aucune garantie d'emploi. Ils ne reçoivent pas leur part des revenus provenant des ressources situées sur leurs territoires, n'obtiennent aucune indemnisation pour les bouleversements de leur mode de vie qu'entraîne l'exploitation de ces ressources et ne sont pas non plus représentés dans les administrations municipales couvrant leurs terres traditionnelles. De l'avis du Canada et de l'Alberta, le Traité 8 — selon le texte du document lui-même — a complètement éteint les droits que les Dénés Th'a auraient pu avoir sur les terres situées à l'extérieur de leurs réserves.

Les deux gouvernements reconnaissent certes que ce traité accorde aux Dénés Th'a des droits de chasse, de pêche et de piégeage sur les terres et dans les eaux inoccupées de la Couronne, mais uniquement à des fins de subsistance, telles que les définit le gouvernement. Les Dénés Th'a n'ont aucun droit prioritaire ou particulier sur le poisson et le gibier qui se trouvent à l'intérieur de leurs territoires traditionnels, ouverts également aux chasseurs et aux pêcheurs sportifs de l'Alberta et d'ailleurs, à condition qu'ils détiennent un permis. Les Dénés ne participent pas non plus à la gestion du gibier, du poisson et des animaux à fourrure, même si leurs chasseurs se plaignent que les orignaux sont moins nombreux depuis la réduction de leur habitat et l'ouverture de routes d'accès. Et, bien que leurs territoires traditionnels s'étendent (comme le territoire visé par le Traité 8 lui-même) jusque dans le nord-est de la Colombie-Britannique et le sud des Territoires du Nord-Ouest, les agents de la faune de cette province et de ce territoire ont souvent refusé de reconnaître les droits d'exploitation de gens qu'ils considèrent comme des Indiens de l'Alberta.

Depuis bien des années, d'autres personnes sont venues s'installer le long du cours supérieur de la rivière Hay, même si les Dénés Th'a y sont encore les plus nombreux. Celles qui sont restées, à travers les hauts et les bas des industries locales d'exploitation des ressources, sont elles aussi attachées à ce

coin de pays. Elles pratiquent la chasse et la pêche, canotent sur les rivières, se construisent des cabanes en forêt et se promènent à cheval sur les pistes de la région. Mais peu d'entre elles connaissent Yamahndeya, le héros qui a tué dans les temps anciens les monstres de la rivière Hay et qui a ainsi permis aux humains d'y vivre en sécurité; elles n'ont jamais entendu non plus les histoires des Dénés Th'a sur les animaux qui les aident, le Loup et le Carcajou. Elles ne savent pas que certains de leurs voisins de la réserve d'Assumption sont nés sur les rives du lac Bistcho, de la rivière Amber ou du lac Rainbow, pas plus qu'elles ne connaissent la signification des noms que les Dénés donnent à ces endroits.

Le neveu de Nógha, Alexis Seniantha, qui lui a succédé comme principal prophète à Assumption, traversait régulièrement les frontières de la Colombie-Britannique pour aller poser ses pièges; il se dirigeait alors vers le lac July, comme on l'appelle maintenant. Mais pour lui, c'était le lac Ts'u K'edhe (c'est-à-dire le lieu des jeunes filles), baptisé ainsi parce qu'il y a très longtemps deux adolescentes y avaient vécu seules pendant tout un hiver. C'est son père, Ahkimnatchie, qui lui avait raconté cette histoire; il lui avait dit également qu'un prophète plus ancien appelé Gochee (Frère) était enterré au bord de ce lac.

En 1979, Alexis Seniantha a présenté à Assumption un résumé des prophéties de Nógha devant une assemblée d'anciens venus de partout en Amérique du Nord:

[TRADUCTION] «Il ne peut rien arriver à cette terre, a dit Nógha, parce qu'elle est immense. Tout peut arriver à la surface de la terre. Il peut se passer des choses déplorables, mais si vous êtes vous-même une bonne personne, vous ne devriez pas vous en soucier», comme il nous le disait souvent. Il disait qu'un fort vent pouvait parfois souffler très loin, mais qu'il nous épargnerait tant et aussi longtemps qu'une seule personne prierait. Je pense qu'il a prié pour nous et pour l'avenir¹².

3. Terres et ressources: le contexte

3.1 Les enseignements tirés des audiences

Les thèmes des chants et des prophéties de Nógha sont revenus tout au long des audiences publiques de la Commission: soutenir les collectivités, assurer sa propre subsistance, protéger la terre. Nous n'avons aucune hésitation à

affirmer que ces thèmes sont chers à tous les Canadiens. Dans un pays dont la culture et la richesse proviennent encore en majeure partie de la terre et des ressources naturelles, ce n'est d'ailleurs guère surprenant. Tout au long de nos déplacements et de nos réunions, les personnes et les organisations qui nous ont parlé de ces questions — qu'elles soient autochtones ou non — se sont toutes dites préoccupées par le bien-être social et économique et par la nécessité de trouver des moyens de subvenir aux besoins des enfants et des générations à venir.

Mais malgré des ressemblances évidentes, nous avons également constaté des différences profondes entre les autochtones et les autres Canadiens au sujet des questions fondamentales liées aux terres et aux ressources. Comme nous l'a rappelé le chef Tony Mercredi, de Fort Chipewyan (Alberta), le problème découle en bonne partie du déséquilibre de l'actuel rapport de force:

[TRADUCTION] Représentez-vous, si vous le voulez bien, un cercle. Le Créateur occupe le centre de ce cercle et la société [...] gravite autour du Créateur.

Ce système n'est pas fondé sur la hiérarchie, mais sur l'harmonie. L'harmonie entre les éléments, entre nous et à l'intérieur de nous-mêmes, de même que dans notre relation avec le Créateur. Dans ce cercle, il n'y a que des égaux.

Imaginez maintenant un triangle. Ce triangle représente les éléments fondamentaux de la société euro-canadienne. L'autorité vient du haut et se répercute vers le bas. Ceux qui sont en bas doivent rendre des comptes à ceux en haut; c'est ce qu'on appelle le contrôle. Le contrôle dans cette société ne procède pas de l'individu lui-même, mais il est exercé par les gens en haut sur ceux qui se trouvent plus bas.

Dans ce système, les peuples des Premières nations se trouvent tout à fait en bas, ce qui est contraire aux éléments fondamentaux de notre société; nous estimons en effet que nous n'avons de comptes à rendre qu'à notre Créateur et à notre propre conscience et que nous sommes les seuls responsables du maintien de l'harmonie.

Lorsque nous nous sommes fait imposer les institutions et les règlements de la société euro-canadienne, nous avons perdu

notre sens de l'équilibre.

Le chef Tony Mercredi
Première nation des Chipewyans Athabasca
Fort Chipewyan (Alberta)
18 juin 1992*

Les chants du prophète Nógha transmettent cette idée d'harmonie dans la relation entre la terre et tous ceux qui y habitent, sur le sol et dans l'eau. Il s'agit d'un principe fondamental de la spiritualité autochtone que bien des gens nous ont répété à maintes reprises au cours des audiences, par exemple l'ancien Alex Skead, à Winnipeg:

[TRADUCTION] Nous sommes très proches de la terre. Ce que vous voyez quand vous voyez ma mère la Terre, c'est mon corps parce que c'est elle qui me fait vivre. Sans eau, nous nous asséchons et nous mourons. Sans la nourriture que nous fournissent les animaux, nous mourons parce que nous en avons besoin pour vivre. C'est pourquoi j'appelle cet esprit, et c'est pourquoi nous communiquons avec les esprits. Nous les remercions tous les jours d'être en vie.

Alex Skead, ancien
Winnipeg (Manitoba)
22 avril 1992

Certains Canadiens nous ont dit qu'ils pouvaient s'identifier à cette perspective parce qu'elle offre un contenu spirituel souvent absent du discours public sur les questions relatives aux terres et aux ressources. Mavis Gillie, du Projet nordique, une coalition inter-Églises qui appuie les peuples autochtones, a fait le commentaire suivant devant la Commission:

[TRADUCTION] La principale leçon que j'ai apprise pendant toutes ces années, c'est qu'il existe une dimension morale et spirituelle au droit qu'ont les peuples autochtones d'être des peuples distincts, de disposer d'un territoire suffisant et d'exercer leur autonomie gouvernementale.

Je crois que si le Canada a échoué aussi lamentablement par le passé dans sa relation avec les peuples autochtones, c'est qu'il n'a pas tenu compte de l'incidence de cette dimension morale et spirituelle; il ne faudrait pas répéter la même erreur cette fois-ci.

Mavis Gillie
Projet nordique
Victoria (Colombie-Britannique)
22 mai 1992

La croyance selon laquelle les terres et les ressources sont des êtres vivants qui méritent et exigent respect et protection est au cœur même de la vision du monde autochtone. Le grand chef Harold Turner, du Conseil tribal des Cris de la savane, a souligné que son peuple avait été «placé sur notre mère la Terre pour s'occuper de la terre et vivre en harmonie avec la nature»:

[TRADUCTION] Le Créateur nous a donné la vie, de même que des droits inhérents et des lois qui régissaient nos relations avec toutes les nations et tous les peuples dans un esprit de coexistence. C'est encore le cas aujourd'hui.

À titre de gardiens originaux, et non de propriétaires de ce grand pays qu'on appelle aujourd'hui le Canada, nous n'avons jamais renoncé au droit de nous gouverner nous-mêmes et nous sommes par conséquent des nations souveraines. En tant que nations souveraines, gardiennes de notre mère la Terre, nous entretenons une relation spéciale avec le territoire.

Nos responsabilités envers notre mère la Terre sont les fondements de notre spiritualité, de notre culture et de nos traditions. [...] Ce n'est pas une transaction immobilière que nos ancêtres ont conclue, puisqu'on ne peut pas donner ce qui ne nous appartient pas.

Le grand chef Harold Turner
Conseil tribal des Cris de la savane
The Pas (Manitoba)
20 mai 1992

Les autochtones croient donc que les terres et les ressources leur appartiennent en commun; ce ne sont pas des biens qu'on peut vendre et acheter. Le chef George Desjarlais, de West Moberly, en Colombie-Britannique, nous a dit que le principe du partage constitue le fondement des ententes conclues entre son peuple et la Couronne:

[TRADUCTION] Nous sommes régis par un traité. Nos nations ont conclu un traité avec votre Couronne, avec votre souverain. Nous avons accepté de partager nos terres et nos territoires avec la Couronne. Nous n'avons pas vendu ou cédé nos droits sur ces terres et ces territoires. Nous avons accepté de partager avec la Couronne la responsabilité de protéger ces terres, mais nous ne les avons pas cédées à la Couronne. Nous avons convenu de maintenir la paix et l'amitié entre nous et avec la Couronne.

Le chef George Desjarlais
Première nation de West Moberly
Fort St. John (Colombie-Britannique)
20 novembre 1992

Les autochtones voient également les traités comme des instruments qui leur ont permis d'assurer leur subsistance grâce à une économie fondée sur la terre et d'obtenir une certaine autosuffisance pour l'avenir, tant pour eux-mêmes que pour les nouveaux venus. Feu John McDonald, qui était alors vice-chef du Conseil tribal de Prince Albert, a beaucoup insisté dans son témoignage sur le fait que les peuples autochtones n'ont jamais renoncé au droit de participer à la gestion des terres et des ressources:

[TRADUCTION] Si la richesse de nos territoires était partagée équitablement avec nous et si personne n'intervenait par la force dans notre mode de vie, nous pourrions récupérer et exercer pleinement notre capacité traditionnelle de nous gouverner, de nous développer et d'assurer notre bien-être grâce aux ressources naturelles. C'est ce que le Créateur a voulu, et c'est la véritable signification que nos anciens donnent à nos traités. Les Premières nations ont accepté de partager la richesse de leurs territoires avec la Couronne, et la Couronne s'est engagée à protéger les Premières nations et leurs territoires contre toute intervention par la force dans leur mode de vie, c'est-à-dire dans leur culture, leur économie et leurs relations sociales, et à leur fournir l'aide nécessaire à leur développement et à leur bien-être matériel.

Le vice-chef John McDonald
Conseil tribal de Prince Albert
La Ronge (Saskatchewan)
28 mai 1992

Bon nombre des autochtones qui ont comparu devant nous ont exprimé une

certaine amertume au sujet de la façon dont la société les avait traités. Moses Smith, un ancien de la nation nuu-chah-nulth, dans l'île de Vancouver, s'est élevé tout particulièrement contre l'idée selon laquelle les autochtones n'utilisaient pas bien leurs terres et leurs ressources avant l'arrivée des colons:

[TRADUCTION] Nous avons vraiment été traités injustement. Laissez-moi vous répéter ce qu'on a dit de nous, le peuple nuu-chah-nulth: «Ces gens-là n'ont pas besoin de terres, ils vivent de la mer.» [...] Donc, nous devons nous contenter de petits tas de cailloux sur la côte ouest de l'île de Vancouver; c'est ça, le territoire de la nation nuu-chah-nulth. Des tas de cailloux! Des tas de cailloux!

Moses Smith
Nation nuu-chah-nulth
Port Alberni (Colombie-Britannique)
20 mai 1992

De nombreux Canadiens non autochtones interprètent toutefois différemment la relation scellée par traité. Pour Andy Von Busse, de l'Alberta Fish and Game Association, une société moderne exige des règles et des rapports modernes:

[TRADUCTION] Nous nous permettons de rappeler que les traditions changent dans toutes les sociétés. Par exemple, les Indiens visés par les traités 6 et 7, en Alberta, ont toujours tiré leur subsistance de la chasse au bison; évidemment, cette tradition ne peut plus se maintenir aujourd'hui parce que la situation a changé.

À notre avis, le principe de la conservation de la faune doit avoir priorité sur celui des droits issus de traités. La chasse et la pêche de subsistance ne devraient être autorisées que dans les régions où l'accès aux autres sources de nourriture est limité. Mais la réalité, aujourd'hui, c'est que la plupart des Canadiens, qu'ils soient ou non des Indiens inscrits, habitent à une distance de route raisonnable des magasins d'alimentation. La réalité, c'est que les carabines très puissantes, l'éclairage nocturne et les véhicules tout-terrain permettent aujourd'hui un accès et un taux de réussite qui n'étaient pas prévisibles au moment où les traités ont été signés.

Andy Von Busse
Alberta Fish and Game Association

Edmonton (Alberta)
11 juin 1992

Une des conséquences fondamentales de ces divergences d'opinion au sujet de la relation scellée par traité, c'est que la société voit, dans ce que les autochtones considèrent comme des zones traditionnelles d'utilisation du territoire, des terres et des ressources du domaine public. Les fonctionnaires fondent leurs décisions sur le principe selon lequel la Couronne détient en définitive les droits de propriété — et par conséquent la compétence — sur ces terres et ces ressources, même celles qui sont visées par les ententes de règlement des revendications:

[TRADUCTION] En encourageant la population locale à participer à la gestion des ressources renouvelables, le Ministère n'a pas compromis son mandat de gestion des ressources. [...] Même dans le cadre des ententes sur les revendications territoriales, le ministre des Ressources renouvelables conserve le dernier mot sur l'approbation des décisions en matière de gestion.

Joe Hanly
Sous-ministre des Ressources renouvelables
Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)
9 décembre 1992

L'idée que les terres et les ressources peuvent être séparées en unités distinctes, visées par des droits particuliers de propriété et d'utilisation par les gouvernements, les individus et les entreprises, est implicite dans cette perspective. Glen Pinnell, de la société Abitibi-Price, a insisté sur l'importance des ententes existantes pour les industries d'exploitation des ressources, ainsi que pour leurs employés et leurs collectivités:

[TRADUCTION] Les ressources sont importantes pour toutes les collectivités. Elles sont importantes pour la survie de l'usine. S'il n'y a pas de ressources, il n'est pas possible d'investir dans l'usine. Pour avoir une usine, il faut un droit ou un engagement portant sur ces ressources.

Glen Pinnell
Abitibi-Price Ltd.
Fort Alexander (Manitoba)
30 octobre 1992

Ainsi, de nombreux Canadiens considèrent que les terres de la Couronne et les ressources qui s'y trouvent leur appartiennent en commun. Dans son mémoire à la Commission, l'Ontario Federation of Anglers and Hunters a beaucoup insisté sur le fait que les droits ancestraux et issus de traités n'impliquent pour les autochtones aucun privilège exclusif sur les terres et les ressources de la Couronne et que le gouvernement doit en définitive conserver la responsabilité de gérer et de préserver ces ressources au nom de tous les citoyens:

[TRADUCTION] Les terres de la Couronne, ainsi que les ressources naturelles qu'elles recèlent, sont détenues en fiducie par la Couronne pour assurer le bien-être économique, social et culturel de toute la population de l'Ontario (c'est-à-dire de la société dans son ensemble). Par conséquent, elles constituent ensemble des *ressources appartenant à toute la collectivité*. En ce qui concerne le poisson et la faune vivant à l'état naturel, la protection contre les revendications de propriété et de possession s'étend même aux terres cédées par lettres patentes. *Ces animaux n'appartiennent à aucun individu ou à aucun groupe en particulier!* En fait, aucun individu, aucun groupe d'individus, aucune entreprise ni aucune entité politique ne peut prétendre avoir des droits de propriété sur ces ressources. Les droits de possession des terres de la Couronne sont généralement consignés dans des ententes d'occupation et dans des permis établis selon la juste valeur marchande de ces terres, et délivrés par la Couronne moyennant paiement de droits ou de redevances [c'est l'auteur qui souligne].

Ontario Federation of Anglers and Hunters
Toronto (Ontario)
3 mai 1993

Certains chasseurs et pêcheurs sportifs prétendent que les droits ancestraux et issus de traités constituent en fait une forme de discrimination contre les habitants pauvres des régions rurales et nordiques, qui peuvent avoir leurs propres besoins de subsistance. Lorne Schollar, de la Northwest Territories Wildlife Federation, a demandé instamment qu'on se penche sur ce «déséquilibre» afin d'améliorer les relations entre les habitants du Nord de toutes origines:

[TRADUCTION] Nous reconnaissons la nécessité de la véritable chasse de subsistance pour les autochtones, et nous

encourageons cette chasse. Il faut toutefois établir une distinction claire entre une véritable chasse de subsistance et l'idée qu'on se fait de tels droits de chasse. Il est difficile de justifier qu'on autorise les autochtones à chasser sans restriction à tout moment de l'année sous prétexte que c'est pour leur subsistance, lorsque ces autochtones occupent un emploi permanent.

En revanche, les non-autochtones qui gagnent un salaire semblable, ou parfois même moins élevé, sont soumis à une réglementation très stricte de la récolte des ressources. Nous jugeons que des pratiques d'octroi de permis et d'enregistrement applicables de la même façon à tous les usagers des ressources constituent des éléments essentiels à la conservation et à la gestion efficaces de la faune.

Lorne Schollar
Northwest Territories Wildlife Federation
Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)
9 décembre 1992

Les témoins qui ont comparu devant la Commission lui ont rappelé tout au long de ses audiences que les Canadiens non autochtones ont développé leur propre identité, leur histoire et leur appartenance communautaire, ainsi que leurs propres liens avec les terres et les ressources. Don McKinnon, un prospecteur de Timmins, en Ontario, a défendu avec éloquence le mode de vie des habitants des régions rurales et nordiques du Canada:

[TRADUCTION] La plupart des gens travaillent dans le Nord, et surtout dans le nord de l'Ontario, parce qu'ils y sont bien. Ils travaillent dans les industries d'exploitation des ressources et ils aiment le grand air, pour y pratiquer des loisirs comme le ski, la motoneige, la pêche et la chasse. Ils apprécient aussi l'air pur et l'eau fraîche.

La protection de l'environnement et la préservation du territoire et de la faune qui l'habite les préoccupent tout autant que les autochtones. L'exploitation forestière et minière dépend d'un accès sûr à long terme au territoire canadien. [...] J'aime l'eau fraîche, les grands arbres, l'air pur et cette terre généreuse. Je veux que mes enfants et mes petits-enfants soient eux aussi très attachés à cette terre. Et j'irai encore plus loin: je m'engage à leur

faire une place dans le nord de l'Ontario.

Don McKinnon
Timmins (Ontario)
5 novembre 1992

Comme l'a dit Cor Vandermeulen, de la British Columbia Federation of Agriculture, de nombreux Canadiens recherchent des certitudes au sujet de leurs droits d'établissement et d'exploitation, compte tenu des revendications autochtones portant sur les terres et les ressources:

[TRADUCTION] L'incertitude s'installe quand on entend les chefs autochtones dire, par exemple, «la structure du pouvoir sera complètement transformée» ou «les terres sur lesquelles vous êtes installés nous appartiennent». L'incertitude s'installe quand on a l'impression que l'indécision des gouvernements entraîne des attentes toujours plus grandes dans les communautés autochtones. L'incertitude s'installe quand on entend dire que certaines nations autochtones veulent retourner à un système de gouvernement qui donnera aux chefs héréditaires un rôle primordial dans la prise de décisions. [...]

À mon avis, au sujet de la question territoriale, il faut des certitudes et des solutions définitives, mais il faut aussi procéder avec prudence pour que le résultat final soit juste et équitable pour toutes les parties. [...] Nous comprenons que les autochtones ont eux aussi leurs aspirations et qu'ils ont le droit de demander réparation pour les injustices du passé. Mais en corrigeant ces injustices, il faut faire attention de ne pas en créer toute une série de nouvelles.

Cor Vandermeulen
British Columbia Federation of Agriculture
Kelowna (Colombie-Britannique)
17 juin 1993

Les autochtones, qui tentent de résoudre les questions liées à la mise en valeur du territoire et des ressources dans leurs propres collectivités, comprennent ce point de vue. Gilbert Cheechoo, un Cri de Moose Factory, sur la baie James, a souligné que ce serait une erreur de croire que les autochtones s'opposent systématiquement à toute mise en valeur:

[TRADUCTION] Ainsi, bien des gens deviennent confus quand il est question d'exploitation des ressources: les Indiens veulent conserver leur culture et faire du piégeage sur leurs terres, alors qu'ils sont assis sur un gisement aurifère d'un million de dollars. Mais ce n'est pas la seule chose dont nous parlons.

Il y a actuellement dans nos réserves, dans nos collectivités, des débats en cours au sujet de l'exploitation des ressources. Mais beaucoup de non-autochtones ne le savent pas parce qu'ils ne prennent pas l'initiative de se demander si nos gens discutent de ces choses-là. Ils supposent que tout le monde est contre eux; ils croient que nous voulons prendre leurs terres, les priver de leurs droits de prospection et mettre fin à toute exploitation des ressources. [...]

Nous discutons beaucoup de l'exploitation des ressources dans nos collectivités. Qu'allons-nous faire? Certaines personnes disent que nous devrions négocier et essayer d'en arriver à une entente; d'autres soutiennent le contraire.

Gilbert Cheechoo
Timmins (Ontario)
6 novembre 1992

Il existe toutefois de nombreuses raisons pour lesquelles les autochtones expriment certaines inquiétudes au sujet de l'exploitation des ressources. Le chef Allan Happyjack, de Waswanipi (Québec), nous a rappelé que son peuple avait subi dans le passé la plupart des inconvénients des activités d'exploitation, sans en retirer beaucoup d'avantages:

[TRADUCTION] Nous n'avons plus d'arbres. Quand les arbres disparaissent, les animaux s'en vont et la terre s'épuise. Toutes sortes de gens sont venus de l'extérieur, des sociétés non autochtones de développement économique. C'est de là que viennent nos problèmes, puisque notre mode de vie traditionnel, nos activités de chasse et de pêche ont été touchés et que cette évolution a entraîné d'autres problèmes comme l'alcoolisme et la toxicomanie; mais vous avez aussi entendu parler des barrages et des territoires inondés. Vous avez entendu parler de l'exploitation forestière et des dirigeants du Québec et du Canada qui laissent les entreprises d'exploitation pénétrer dans notre territoire sans

nous demander notre consentement, sans même nous en parler.
Personne ne nous a demandé notre accord, notre avis pour savoir
si nous approuvions ces projets.

Le chef Allan Happyjack
Première nation crie de Waswanipi
Waswanipi (Québec)
9 juin 1992

On nous a parlé de pressions similaires dans d'autres régions du Canada.
Adrian Tanner, de l'Université Memorial à St. John's (Terre-Neuve), a évoqué
la rapidité et l'ampleur de l'exploitation des ressources dans sa province:

[TRADUCTION] L'exploitation à grande échelle se fait maintenant
à un rythme accéléré à l'intérieur de la province. Cette nouvelle
activité est en bonne partie incompatible avec les modes
autochtones d'utilisation du territoire et avec la façon dont les
autochtones envisagent leur propre avenir. Le Labrador, en
particulier, se trouve à un point tournant en raison des projets en
cours et prévus, comme l'expansion des activités d'entraînement
militaire, la construction d'une route qui ouvrira pour la première
fois de vastes régions au reste du Canada, via Baie-Comeau, les
projets de centrales hydroélectriques sur le cours inférieur du
fleuve Churchill et d'autres cours d'eau, ainsi que de nouveaux
projets d'exploitation minière et forestière.

Les Micmacs de l'île de Terre-Neuve ont déjà connu des
intrusions du même genre, avec le projet hydroélectrique sur le
cours supérieur de la rivière Salmon et les activités considérables
de coupe de bois de pâte et d'exploitation minière, par exemple à
Hope Brook. [...]

Il ne s'est pas fait grand-chose pour protéger les intérêts
autochtones sur leurs terres traditionnelles, qu'ils n'ont jamais
cédées.

Adrian Tanner
Native Peoples Support Group of Newfoundland and Labrador, St. John's
(Terre-Neuve)
22 mai 1992

Comme l'a expliqué Max Morin, de la Metis Society of Saskatchewan, ces

situations non réglées ont suscité chez les autochtones de tout le Canada un sentiment croissant de frustration, d'amertume et de ressentiment, et ont parfois provoqué des conflits entre les communautés autochtones elles-mêmes:

[TRADUCTION] Une des choses qui m'inquiètent vraiment quand il est question d'autonomie gouvernementale et de droits ancestraux, c'est que cette terre a toujours été à nous [...] Je l'ai toujours cru et je continue à le croire, mais le gouvernement en place en 1930, le gouvernement fédéral, l'a transférée tout à coup au gouvernement provincial sans consulter les gens du nord de la Saskatchewan, et plus particulièrement les autochtones. [...]

Weyerhaeuser Canada, une entreprise de pâte à papier installée à Prince Albert, en Saskatchewan, et Millar Western, une firme qui a des activités à Meadow Lake, également en Saskatchewan, ont plus de droits que nous sur ce territoire. Elles ont conclu des ententes à bail sur la gestion des forêts. Et leurs coupes à blanc font disparaître nos zones traditionnelles de piégeage et de chasse, qui assurent notre subsistance. Ces entreprises pratiquent des coupes à blanc jusque sur les rives des lacs et des rivières. Nos rivières sont en train de s'assécher. Nos poissons meurent, et pourtant, quand les autochtones décident de s'affirmer et de réclamer leurs droits, les Canadiens, et les gens de la Saskatchewan en particulier, disent que nous sommes une bande de radicaux.

Max Morin
Metis Society of Saskatchewan
La Ronge (Saskatchewan)
28 mai 1992

Cependant, même s'ils réclament réparation pour les injustices du passé, et même s'ils souhaitent élargir leur assise territoriale et obtenir un meilleur accès aux ressources qui s'y trouvent, les autochtones nous ont dit qu'ils ne voulaient pas priver les autres de leurs droits:

[TRADUCTION] Mais quand nous disons que nous avons besoin de territoire, il faut faire très attention, et il faut être honnête. Nous n'avons pas l'ambition de construire des bateaux ou d'en acheter du Conseil de la bande indienne de Gander Bay, de prendre tous

les Blancs qui vivent dans notre collectivité ou dans les environs, de les entasser dans ces bateaux et de les laisser aller à la dérive. Ce n'est pas notre ambition. Nous voulons gérer ce territoire pour nous-mêmes, mais aussi pour eux.

Calvin White
Bande indienne de Flat Bay
Gander (Terre-Neuve)
5 novembre 1992

[TRADUCTION] Quand nous présentons des revendications pour notre peuple, nous ne voulons pas que l'ensemble de la société ait peur de ce qui pourrait se produire, parce que nous ne recherchons pas des changements qui toucheront profondément les non-autochtones. Nous n'avons pas l'intention de les chasser de cette terre. Nous sommes prêts à discuter avec eux, à négocier et à déterminer avec eux comment nous pouvons travailler ensemble.

Le chef héréditaire Gerald Wesley
Bande indienne de Kitsumkalum
Terrace (Colombie-Britannique)
25 mai 1993

Comme l'a dit clairement le chef David Walkem, de la communauté de Cooks' Ferry (nation nlaks'pamux), en Colombie-Britannique, de nombreux groupes autochtones sont prêts à assumer une compétence mixte sur les territoires, comme le prévoient d'ailleurs les traités selon l'interprétation qu'ils en font:

[TRADUCTION] Le premier principe qu'il faut inclure, c'est celui d'un meilleur accès à la terre et aux ressources naturelles, et pas seulement à l'intérieur des réserves existantes où nous avons été placés.

Le deuxième, c'est celui de la gestion et de l'exploitation communes de toutes les ressources naturelles à l'intérieur de nos territoires traditionnels, ou de la mise en œuvre — faute d'un terme plus approprié — d'«ententes provisoires de partenariat», dont les détails seraient à négocier.

Le chef David Walkem
Conseil de la nation nlaks'pamux

Merritt (Colombie-Britannique)
5 novembre 1992

Les commissaires ont constaté que de nombreux Canadiens seraient prêts à appuyer des mesures qui se démarqueraient nettement des solutions du passé, puisque celles-ci n'ont mené qu'à des échecs. Gordon Wilson, qui était alors chef de l'Opposition en Colombie-Britannique, et Denis Perron, député à l'Assemblée nationale du Québec, ont insisté sur les possibilités qu'offriraient de nouvelles ententes sur les terres et les ressources:

[TRADUCTION] Tout le monde s'entend pour dire que les structures juridiques et politiques qui régissent actuellement tous les aspects de la vie des peuples autochtones ont été un échec total. Et que la tentative d'assimilation culturelle des Premières nations a laissé un héritage de pauvreté et d'injustice aux autochtones de tout le Canada.

Par conséquent, nous estimons qu'il est temps de reconnaître le principe selon lequel les autochtones ont, conformément à leur droit inhérent de se gouverner eux-mêmes, des droits découlant de leur occupation et de leur utilisation du territoire depuis de longues années, ainsi que de la longue histoire de leur autonomie gouvernementale avant la colonisation européenne.

Gordon F.D. Wilson, député
Chef de l'Opposition officielle
Esquimalt (Colombie-Britannique)
21 mai 1992

Par le biais d'ententes, il est possible de définir les territoires sur lesquels chacune des nations autochtones aura le droit d'exercer ses activités traditionnelles. Également, ces ententes pourraient établir des mécanismes d'aménagement et de gestion conjoints de ces territoires afin qu'ils soutiennent à la fois les activités traditionnelles des autochtones et le développement durable des ressources naturelles. Dans le cadre de ces ententes, les gouvernements autochtones pourraient recevoir une part des revenus ou des royautés que le gouvernement du Québec retirera de l'exploitation des ressources de ces territoires.

Denis Perron, député
Porte-parole de l'Opposition en matière d'affaires autochtones

Maliotenam (Québec), 20 novembre 1992

Il sera cependant fondamental de déterminer comment les Canadiens non autochtones pourront participer à la résolution de ces problèmes. Les commissaires ont pris note des frustrations exprimées par de nombreux participants aux audiences, par exemple les représentants municipaux comme Barrie Conkin, maire de North Battleford en Saskatchewan:

[TRADUCTION] Jusqu'ici, ce sont les gouvernements fédéral et provinciaux qui ont négocié les accords-cadres relatifs aux revendications territoriales et aux droits fonciers issus des traités. Les administrations municipales n'ont pas eu leur mot à dire. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont fait des promesses que les simples citoyens ne comprennent pas et par lesquelles ils ne se sentent pas liés. C'est la même chose pour les administrations locales. Autrement dit, les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent bien envoyer des chèques par la poste, mais c'est au niveau local que les autochtones et les non-autochtones vont devoir mettre en œuvre les changements adoptés et s'y faire. Et ces changements seront très profonds. Pour éviter les affrontements que pourraient susciter la colère et la frustration des autochtones, d'une part, et la peur et l'incertitude des non-autochtones, d'autre part, il est impératif que les gens à notre niveau, autochtones autant que non-autochtones, soient inclus dans le processus.

Barrie Conkin
North Battleford (Saskatchewan)
29 octobre 1992

Richard Martin, du Congrès du Travail du Canada, a exprimé des préoccupations semblables:

[TRADUCTION] Nous croyons qu'il faudra tenir compte des intérêts des travailleurs dans les consultations qui auront lieu dans tout le Canada auprès des tierces parties, que ce soit au sujet de l'application des traités, des revendications territoriales, des mesures provisoires ou de la signature d'ententes de cogestion avec des communautés autochtones.

Les gouvernements ont décrété que les tierces parties, dont les

droits de propriété pourraient être affaiblis ou supprimés par des ententes conclues avec les autochtones, sur les traités ou les revendications territoriales, devront être protégées ou indemnisées. À notre avis, ce principe devrait aussi s'appliquer aux travailleurs qui seront largement touchés par ces ententes, ou par toute autre décision concernant les groupes autochtones.

Richard Martin
Congrès du Travail du Canada
Ottawa (Ontario) 15 novembre 1993

Au niveau individuel, de nombreux habitants des régions rurales et nordiques sont fiers d'avoir conservé l'autosuffisance et la débrouillardise typiques des pionniers. Comme l'a expliqué Don McKinnon, ils ne font pas confiance au gouvernement, qu'ils jugent dominé par les préoccupations des citadins, et ils se sentent eux aussi exclus des négociations sur les ententes relatives aux revendications territoriales ou sur tout autre accord avec les autochtones:

[TRADUCTION] À notre avis, il faut procéder étape par étape pour répondre aux aspirations légitimes des peuples autochtones. Nous comprenons leur frustration devant la lenteur du changement et leur désir de prendre leurs propres affaires en main sur leur territoire, mais nous pensons que ce n'est pas en créant de nouvelles injustices qu'il sera possible de corriger la situation.

Les autochtones ne peuvent pas se bâtir un avenir solide en détruisant la vie de leurs voisins non autochtones. Les équipes de négociation composées d'autochtones et de bureaucrates anonymes ont trop peu consulté les habitants non autochtones du Nord canadien. [...]

Aucun organisme élu ou nommé n'a moralement le droit de me priver de mon patrimoine. Aucun politicien, aucun bureaucrate ne me fera disparaître d'un simple trait de crayon. Je suis prêt à partager avec les autres, mais je ne me laisserai pas chasser de chez moi ni du Nord.

Don McKinnon
Timmins (Ontario)
5 novembre 1992

En revanche, les autochtones nous ont dit que leur relation avec les autres Canadiens — y compris la négociation des ententes sur les revendications territoriales — doit se dérouler de gouvernement à gouvernement. Le chef Peter Quaw, de Stoney Creek en Colombie-Britannique, a rejeté clairement l'idée que les autochtones ne constituaient qu'un groupe parmi tous ceux qui ont des intérêts dans les terres de la Couronne et les ressources qui s'y trouvent:

[TRADUCTION] Nous ne sommes pas simplement un groupe d'intérêt comme tous les autres de la province. Nous sommes un peuple qui a le droit inhérent de se gouverner et de contrôler ses propres ressources et sa propre économie. Nous sommes disposés à partager avec les populations et les gouvernements non autochtones, mais à condition que ce soit un véritable partage, qui prendrait la forme d'organisations mixtes fondées sur l'égalité et non sur la subordination.

Le chef Peter Quaw
Nation Ihe'it li'en
Stoney Creek (Colombie-Britannique)
18 juin 1992

Bien que les points de vue des autochtones et des non-autochtones soient souvent divergents, les commissaires estiment que les notions de coexistence et de compétence mixte sur les terres et les ressources pourraient offrir d'excellentes perspectives de réconciliation. Nous avons été encouragés de constater l'optimisme que manifestent certains Canadiens comme Clifford G. Branchflower, maire de Kamloops en Colombie-Britannique:

[TRADUCTION] Je tiens à souligner que, quoi qu'il arrive, il est important que nous essayions de nous rencontrer et de nous comprendre mutuellement. [...] Il est important que nous fassions des efforts tangibles pour améliorer la compréhension entre nos peuples, de personne à personne et de famille à famille.

Je suis convaincu, puisque je suis de nature optimiste, que nous pouvons vivre ensemble en bons voisins, dans la paix et l'harmonie, et que nous pouvons nous enrichir mutuellement grâce à nos relations. [...] En fait, je pense que nous ne pouvons pas nous permettre de ne pas essayer.

Clifford G. Branchflower
Kamloops (Colombie-Britannique)
15 juin 1993

Selon l'écologiste Henri Jacob, il ne sera pas possible de résoudre les divergences d'opinions au sujet des droits ancestraux et des droits issus de traités, en ce qui concerne les terres et les ressources, sans se pencher sur les rapports entre les diverses cultures. Il a également fait valoir que, si nous parvenons à concilier ces différentes optiques sur le territoire, c'est l'ensemble des Canadiens qui en profitera:

Étant de mentalité et d'origine différentes, il y avait des choses, qu'il a fallu, comme on dit, mettre de l'eau dans notre vin, pour être sûr d'arriver à s'entendre. [...] Il y a aussi la mentalité du consensus. Nous, on était surtout habitués à la question du vote quand on n'était pas d'accord. Maintenant, la plupart des groupes environnementaux au Canada ont adopté cette philosophie du consensus pour régler les problèmes et les différentes revendications.

Cette mentalité-là, quand on a travaillé avec les autochtones, la mentalité du consensus nous a appris la signification du mot respect. C'est-à-dire, pas juste le respect envers les personnes, mais envers toutes les parties des écosystèmes en se considérant nous autres mêmes une partie de l'écosystème. «a nous a changé notre vision un peu du monde en général.

Henri Jacob
Le regroupement écologiste Val-d'Or et environs
Val-d'Or (Québec)
30 novembre 1992

La préoccupation fondamentale des autochtones, exprimée tout au long des audiences, c'est que la résolution des questions relatives aux terres et aux ressources — y compris la reconnaissance et la mise en œuvre des droits et des pouvoirs autochtones dans ce domaine — est absolument essentielle pour leur permettre d'atteindre leurs objectifs d'autosuffisance et d'autonomie économique. Cliff Calliou, de Kelly Lake, dans le nord-est de la Colombie-Britannique, a montré très clairement ce lien dans son témoignage:

[TRADUCTION] Il nous faut également un territoire et des ressources. C'est essentiel à notre avis pour permettre à notre

nation de survivre et de s'épanouir à long terme. L'absence de territoire et d'accès aux ressources qui s'y trouvent est la source de la pauvreté dont souffre notre peuple aujourd'hui. Le contrôle complet de notre territoire et de nos ressources suscitera un développement économique qui nous permettra de créer de l'emploi. [...] La collectivité de Kelly Lake est située à l'intérieur du territoire du Traité 8. Il est temps que les négociations commencent. Nous sommes prêts à ouvrir la voie pour les autres collectivités semblables à la nôtre.

Cliff Calliou
Communauté de Kelly Lake
Fort St. John (Colombie-Britannique)
19 novembre 1992

Pour situer dans leur contexte les changements qui permettraient de réaliser ces objectifs, nous devons examiner de plus près l'historique des questions relatives aux terres et aux ressources soulevées au cours des audiences. Ces questions n'ont pas surgi tout à coup de nulle part; elles sont le produit du jeu complexe de la culture, de la politique et du droit au cours des quelque cinq siècles qui se sont écoulés depuis les premiers contacts entre les Européens et les peuples autochtones d'Amérique du Nord.

3.2 La signification des terres et des ressources pour les autochtones

[TRADUCTION] Nous avons vécu en nomades, suivant les cycles de la végétation et de la chasse dans l'ensemble de notre territoire, pendant plus de 10 000 ans. Nous vivions en harmonie avec la terre et nous tirions de la nature toute notre nourriture, tous nos médicaments et tous les matériaux nécessaires pour nous vêtir et nous loger. Nous

sommes les protecteurs de notre territoire, conformément à la responsabilité que nous a confiée notre Créateur. Notre existence demeure axée sur cette responsabilité.

Denise Birdstone
Bande indienne de St. Mary's
Cranbrook (Colombie-Britannique)
3 novembre 1992

Les autochtones nous ont parlé de leur relation particulière avec la terre et ses ressources. Ils nous ont dit que cette relation était à la fois spirituelle et matérielle. Ce n'est pas uniquement une question de subsistance, mais aussi un élément essentiel de la vie communautaire et même de la continuité de leur culture et de leur société.

Il existe dans beaucoup de langues autochtones un terme pouvant se traduire par «terre». Ainsi, les Cris, les Innus et les Montagnais disent *aski*; les Dénés, *digeh*; les Ojibwas et les Outaouais, *aki*. Pour les autochtones, le mot «terre» a un sens très large, recouvrant tous les éléments de l'environnement; c'est ce que les écologistes appellent la biosphère, c'est-à-dire tout ce qui permet la vie sur notre planète. Cette notion n'englobe pas seulement la surface du sol, mais aussi ce qui se trouve dessous, de même que les rivières, les lacs (et la glace pendant l'hiver), les rives, l'environnement marin et l'air. Pour les autochtones, la terre n'assure donc pas seulement la subsistance, mais la vie elle-même, et elle doit être traitée en conséquence.

Les liens qu'avaient les gens avec la terre et la façon dont ils vivaient — et continuent à vivre, dans bien des cas — sur cette terre forment également les fondements de la société, de l'identité nationale, de la fonction gouvernementale et de la communauté. La terre touche tous les aspects de la vie: les vues philosophiques et spirituelles; l'approvisionnement en nourriture et en matériaux pour se vêtir et se loger; les cycles de l'activité économique, y compris la division du travail; les modes d'organisation sociale comme les loisirs et les cérémonies; les régimes de gouvernement et de gestion.

Pour survivre et prospérer en tant que collectivités, de même que pour remplir le rôle de gérance que leur avait confié le Créateur, les sociétés autochtones avaient besoin de lois et de règles que leurs citoyens et leurs institutions gouvernementales pouvaient connaître et appliquer. Elles ont donc établi des règles de comportement (de droit) régissant les individus et les collectivités, de même que des droits relatifs à la possession, à l'utilisation et à l'administration du territoire, droits qui — bien que différents des régimes européens, puis canadiens, de droit et de gouvernement — avaient une valeur intrinsèque et demeurent dignes de respect.

[TRADUCTION] Notre survie dépendait de l'utilisation judicieuse du gibier et de la protection de l'environnement. Nous considérions que la chasse pour le plaisir était un gaspillage, et tous les chasseurs étaient encouragés à partager la nourriture et

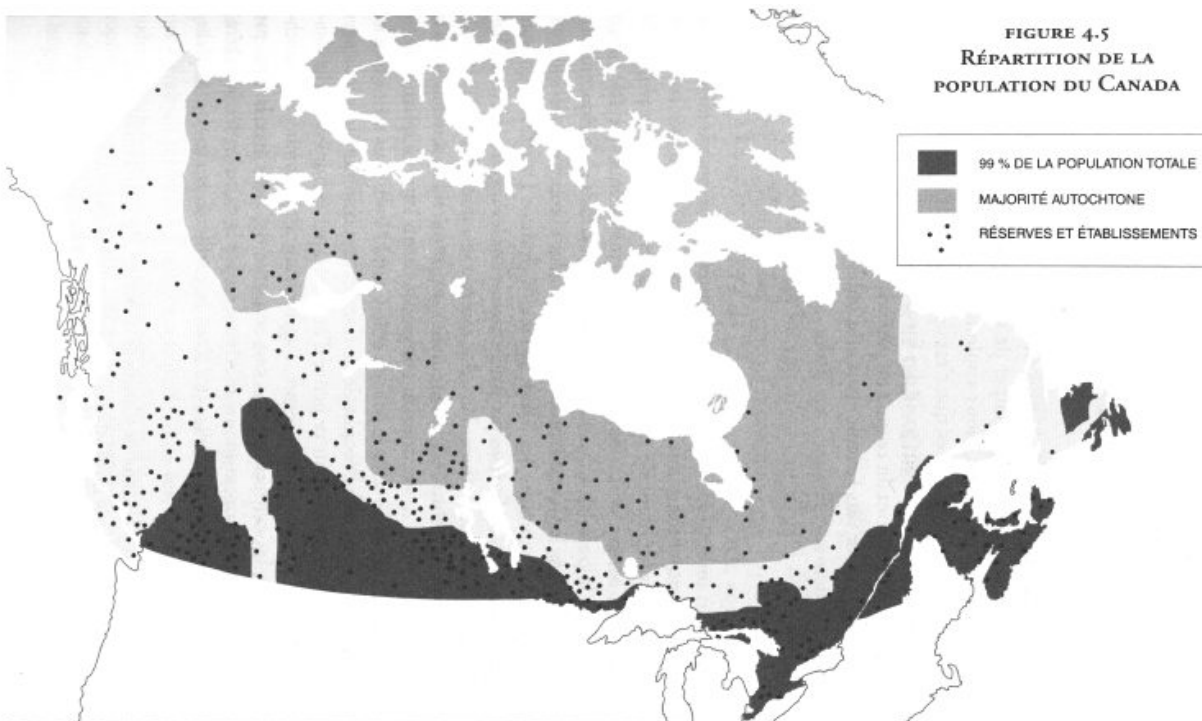
les peaux. Le partage et les soins à tous les membres de la société, et tout particulièrement aux personnes âgées, aux personnes handicapées, aux veuves et aux jeunes, étaient les valeurs les plus importantes du peuple micmac. Sans ces valeurs, mon peuple n'aurait pas survécu pendant des milliers d'années uniquement grâce à la pêche, à la chasse et à la cueillette.

John Joe Sark
Capitaine du Grand Conseil micmac
Charlottetown (île-du-Prince-Édouard)
5 mai 1992

Encore aujourd'hui, les autochtones cherchent à maintenir ce lien entre la terre, la subsistance et la vie communautaire. Pour certains, ce lien fait partie de la vie quotidienne, mais pour d'autres, il a été affaibli parce qu'ils ont perdu leur territoire ou qu'ils n'ont plus accès aux ressources. Pour certains, il conserve dans une large mesure le même sens que pour les générations passées, tandis que d'autres doivent le redécouvrir et le transformer. Pourtant, le maintien et le renouvellement de ce lien entre la terre, la subsistance et la vie communautaire demeurent prioritaires pour les peuples autochtones de partout au Canada, que ce soit dans le Grand Nord, dans les villages côtiers, dans les collectivités isolées de la forêt boréale, dans les réserves et les établissements des Prairies, ou encore à l'intérieur et aux environs des grandes villes.

La figure 4.5 montre l'emplacement actuel des réserves ainsi que d'autres communautés autochtones. On y voit également la répartition des autochtones et des autres Canadiens. Dans bien des régions des Territoires du Nord-Ouest, dans le centre du Québec, au Labrador et dans d'autres régions de l'Est canadien, certaines communautés de Premières nations ne vivent pas dans des réserves indiennes. Depuis le début du xix^e siècle, la population canadienne totale est passée de moins de 200000 personnes à près de 30 millions. Bien que les autochtones ne représentent pas plus de 2,5% de ce total, cette statistique générale masque la façon dont ils se répartissent. En raison de l'urbanisation rapide pendant l'après-guerre, plus de 90% des Canadiens sont aujourd'hui concentrés dans les 10% du territoire situés le plus au sud, c'est-à-dire, en gros, dans les provinces de l'Atlantique, dans la zone côtière du Saint-Laurent et des Grands Lacs, le long de la voie ferrée dans les Prairies et dans la partie sud de la Colombie-Britannique. Des 139 communautés vivant dans le Grand Nord (Yukon, Territoires du Nord-Ouest, nord du Québec et Labrador), 96 (soit 69%) ont une population majoritairement autochtone. Dans le Moyen Nord, 216 des 624 communautés (ou 34%) sont en majorité autochtones; cependant, dans les zones du Moyen Nord situées au

Manitoba, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique, la proportion dépasse les 50%.



Source : D'après Russel Lawrence Barsh, «Canada's Aboriginal Peoples: Social Integration or Disintegration?», *Canadian Journal of Native Studies*, vol. 14, n° 1, 1994, avec la permission de l'Université de Brandon, Brandon (Manitoba).

Comme l'ensemble de la société canadienne, les autochtones vivent de plus en plus dans les villes. Cette migration (dont il est question au chapitre 7 du volume 4 et au chapitre 5 du présent volume), est relativement récente et ne résulte souvent pas d'un choix personnel. De nombreux Canadiens ont quitté les régions rurales pour s'établir en ville afin d'y trouver de l'emploi, de meilleures conditions de vie ou des possibilités d'instruction qui n'existent pas dans leurs collectivités d'origine, mais les autochtones ont également subi des pressions particulières par suite de la politique gouvernementale d'assimilation et d'autres mesures destinées à les faire sortir de leurs réserves et de leurs établissements.

Les communautés autochtones n'en continuent pas moins d'exister et même de croître, et les autochtones considèrent que c'est là que réside le cœur de leur culture. Pour la plupart, la vie à l'extérieur des réserves et des établissements, dans les villes, grandes ou petites, s'apparente à une diaspora. Les métalliers mohawks qui passent la majeure partie de l'année à New York ou dans d'autres centres urbains se considèrent toujours chez eux à Kahnawake ou à Akwesasne. Ce désir du retour est profondément enraciné. Ainsi, Alphonse Shawana, un Outaouais de la réserve non cédée de

Wikwemikong, dans l'île Manitoulin, a travaillé toute sa vie dans l'industrie du pétrole et du gaz en Alberta, au Venezuela et en Écosse; mais à la fin des années 80, il est rentré chez lui, en Ontario, où il a été chef et conseiller dans sa collectivité.

Chez les Cris de Waswanipi, au Québec, comme nous l'a expliqué le chef Allan Happyjack, le désir d'axer la vie économique sur leur propre collectivité, en maintenant le lien entre la terre, la subsistance et la vie communautaire, est très fort: [TRADUCTION] Aujourd'hui, nous travaillons et nous voulons retourner chez nous pour nous occuper de nos terres et réparer les dommages qui ont été faits. Nous voulons aussi retourner dans notre territoire traditionnel parce que c'est de là que vient notre tradition. [...] Nos anciens nous ont parlé des forces de notre passé, et nous les écoutons; ils nous ont dit ce qui s'est passé dans les temps anciens. Nous voulons regarder vers l'avenir, mais sans oublier les forces du passé.

Le chef Allan Happyjack
Première nation crie de Waswanipi
Waswanipi (Québec)
9 juin 1992

Les points indiqués à la figure 4.5 représentent les réserves indiennes et les établissements autochtones; moins de la moitié de ces réserves sont habitées, et bon nombre se composent de petites parcelles de terre isolées. La plupart des autochtones du Moyen et du Grand Nord habitent dans quelque 480 villages éparpillés, dont la population varie de moins d'une centaine à quelques milliers de personnes¹³. Dans le Grand Nord, sauf dans quelques communautés minières, au moins 80% des habitants des villages sont autochtones. Dans le Moyen Nord et dans la partie sud des diverses provinces (sauf dans les régions urbaines), bon nombre des villages sont situés dans des réserves ou dans des établissements indiens ou métis, et ils sont majoritairement autochtones. Les activités liées à la terre et à l'exploitation des ressources comptent parmi les principaux éléments de l'économie autochtone dans le Moyen et le Grand Nord, mais même dans les régions situées plus au sud, l'économie de nombreuses communautés indiennes et métisses demeure fondée sur ce genre d'activités, par exemple la pêche commerciale et, dans une moindre mesure, l'agriculture. Bon nombre des autochtones vivant dans les centres urbains ont conservé des liens avec la terre, par l'intermédiaire de leur communauté d'origine ou par la participation à des cérémonies et à des activités culturelles (les fêtes, la cueillette, la chasse et la pêche, par exemple).

[TRADUCTION] Pendant des milliers d'années, les autochtones ont pratiqué des formes multiples et diversifiées de gouvernement autonome incorporant des méthodes particulières de contrôle du territoire. La culture, la spiritualité et l'histoire traditionnelles autochtones sont liées à la terre et à la mer. Notre histoire se transmet aux générations actuelles et futures grâce à une tradition très ancienne, dans nos chants, nos danses, nos légendes, nos cérémonies et nos relations familiales. Nos grands-parents croient que cette tradition vient coiffer et renforcer les lois et les pratiques nécessaires pour maintenir l'harmonie entre nous et le monde dans lequel nous vivons.

Robert Mitchell
Programme de l'Université de Victoria sur le gouvernement autochtone
Victoria (Colombie-Britannique)
22 mai 1992

Les territoires autochtones, leur utilisation et leur occupation

[TRADUCTION] D'après le droit relatif aux ressources naturelles, l'État considère que ces ressources lui appartiennent et qu'il est le seul à pouvoir en réglementer efficacement l'exploitation par les particuliers et les entreprises. L'objectif de l'État, dans ce domaine, consiste à équilibrer les utilisations concurrentes des ressources par ses citoyens. Comme en droit criminel, les contrevenants sont mis en accusation, jugés et punis.

Mais où nous situons-nous dans tout cela? Nous ne sommes pas l'État canadien. Nous ne sommes pas non plus de simples citoyens canadiens. Nos communautés ne se composent pas d'un État et d'individus. [...] Nous formons une famille dont tous les membres ont des droits et des obligations. Pour nous, il n'y a pas de crimes, mais des comportements impropres. Nous ne punissons pas, nous cherchons à guérir. Le partage est à la base de l'utilisation que nous faisons des terres et des ressources.

Garnet Angeconeb
Independent First Nations Alliance
Big Trout Lake (Ontario)
3 décembre 1992

Les peuples autochtones habitaient et utilisaient à peu près tout le territoire du

Canada avant l'arrivée des Européens. Chacun de ces peuples — pêcheurs et agriculteurs relativement sédentarisés ou chasseurs parcourant de vastes étendues — avait un territoire propre et, en matière de terres et de ressources, des modes d'occupation, d'accès et de conservation qui équivalaient à un régime de propriété et de gouvernement, même si les Européens ne l'ont pas compris immédiatement en raison, notamment, de différences profondes sur les plans de la langue et de la culture.

La plupart des sociétés autochtones du Canada étaient soit des sociétés nomades, par exemple celles qui tiraient leur subsistance de la chasse, de la pêche et de la cueillette saisonnières, soit des communautés sédentaires fondées sur l'exploitation des ressources, par exemple l'agriculture. Dans les deux cas, la production et la consommation s'organisaient autour des institutions familiales. L'unité de production était le ménage, et plusieurs ménages regroupés constituaient le camp ou le village. La bande, la tribu ou la nation (cette dernière étant une entité culturelle et linguistique homogène composée de plusieurs des autres groupes) pouvait comprendre moins d'une centaine ou plusieurs milliers de personnes¹⁴.

[TRADUCTION] Chez les Dénés, chaque famille étendue avait son propre territoire traditionnel et avait compétence, à l'intérieur de ce territoire, sur toutes les questions relatives à la vie humaine par rapport aux animaux, à la terre et au Créateur.

Rene Lamothe
Conseil régional de Deh Cho
Fort Simpson (Territoires du Nord-Ouest)
26 mai 1992

Le régime de territorialité, de gouvernement et d'occupation de chaque nation était intimement lié à ses rapports avec la terre et les ressources. Les nations du Nord et de l'Ouest comme les Cris et les Dénés avaient un territoire très vaste, ce qui a façonné leur mode de gouvernement d'une manière qui leur permettait de se déplacer plus facilement en fonction des activités saisonnières comme la chasse, la pêche et la cueillette¹⁵. En revanche, les nations de la côte du Pacifique comme les Haidas et les Tsimshians, dont la subsistance et l'activité étaient liées à la mer et à ses ressources, habitaient dans des villages et avaient un système de gouvernement complexe. Quant aux groupes de l'Est, les textes historiques comprennent de nombreuses mentions de communautés agricoles établies au moment des premiers contacts:

[TRADUCTION] Lorsque les Européens du xv^e siècle ont rencontré des Iroquoiens, d'abord en Gaspésie et dans la vallée du Saint-Laurent, puis sur leur propre territoire dans la région des Grands Lacs et plus au sud, ils ont également trouvé des potagers, quoique d'envergure très modeste comparativement à ceux des Mexicas [en Amérique centrale] et jamais strictement des jardins d'agrément. Ce sont plutôt les champs de maïs des Iroquoiens qui ont immédiatement attiré l'attention des Européens: en 1535, Cartier avait été frappé à Hochelaga par les «grands champs couverts du maïs du pays», qui lui rappelaient le millet brésilien. Et près d'un siècle plus tard, le récollet Gabriel Savard, qui s'est rendu en Huronie en 1623-1624, indiquait qu'il était plus facile de se perdre dans les champs de maïs que dans la forêt¹⁶.

Quel qu'ait été le mode particulier d'exploitation de la terre et des ressources, il existait des principes sociaux et politiques communs à toutes les nations autochtones, notamment la nécessité d'assurer la gérance de la terre et toute une série de responsabilités et d'obligations régissant l'individu, la famille ou le clan, et la collectivité. Ces règles dictaient les comportements relatifs à l'accès aux ressources et à leur utilisation et assuraient la gestion et la réglementation des limites territoriales et des ressources.

Certaines obligations et responsabilités concernant l'ensemble de la collectivité — par exemple celle de présider les conseils ou de faire la guerre — étaient assumées par des chefs désignés. Dans les nations de langue anishnabée (chez les Ojibwas, les Mississaugas, les Algonquins, les Potawatomis et les Outaouais), ces individus étaient connus sous le nom d'*okima*, un terme que les Européens ont traduit d'abord par «capitaine», puis par «chef»¹⁷. Selon les nations, ces chefs étaient choisis dans la lignée paternelle ou maternelle de certaines familles clés, ou en fonction des capacités dont ils avaient fait preuve dans certains domaines. Les décisions sur la répartition et l'utilisation des terres et des ressources, ainsi que sur leur accès, se prenaient surtout à ce niveau plus général.

Les liens avec la terre se reflétaient également dans les questions relatives à la compétence sur les terres et les ressources. Les territoires des tribus ou des bandes — qui couvraient souvent des milliers de kilomètres carrés — étaient propriété commune, et tous les membres de la tribu ou de la bande y avaient un accès incontestable. Comme l'a expliqué au cours des audiences le capitaine du Grand Conseil micmac, John Joe Sark, ce conseil [TRADUCTION] «répartissait traditionnellement les terrains de chasse de façon que toutes les

bandes de la nation micmaque disposent de ressources suffisantes pour leurs besoins¹⁸».

Il existait un système semblable chez les Ojibwas au nord des lacs Huron et Supérieur, comme en témoigne le rapport présenté par deux commissaires nommés par la Province du Canada en 1849 pour examiner les revendications autochtones au sujet de ces lacs:

[TRADUCTION] Selon une tradition établie depuis longtemps, ce qui comporte chez ces tribus non civilisées des obligations aussi contraignantes que les lois dans les nations plus civilisées, le territoire est réparti entre plusieurs bandes indépendantes les unes des autres, chacune ayant son ou ses propres chefs et possédant des droits et un contrôle exclusifs sur ses terrains de chasse; les limites de ces terrains, en particulier en bordure du lac, sont généralement bien connues et acceptées des bandes voisines; il n'y a que deux ou trois cas où il est difficile de déterminer avec précision la frontière entre deux territoires adjacents et où les deux parties se disputent une petite portion du territoire¹⁹.

La carte du lac Huron incluse dans le rapport des commissaires Alexander Vidal et T.G. Anderson est reproduite à la figure 4.6. Bien que les lignes de démarcation de chaque territoire y soient indiquées par des lignes droites, la plupart suivaient les principaux cours d'eau se déversant dans le lac. Le territoire de chacune des bandes comprenait, par exemple, des pêches lacustres, des érablières et des potagers, de même que des terrains de chasse et de pêche dans l'arrière-pays²⁰.

À l'intérieur du territoire de ces bandes ou de ces tribus, les cellules familiales ou les clans conservaient leur autonomie. Les décisions quotidiennes au sujet de la production et de la consommation se prenaient surtout dans les ménages, et les familles ou les clans retournaient généralement chaque année aux mêmes endroits. Plus tard, de nombreuses communautés ojibwas ont essayé d'adapter ce mode traditionnel d'organisation et de territorialité lorsqu'ils ont dû s'établir dans des réserves. C'est ce qui s'est passé, par exemple, le long de la rivière English, qui sépare ce qui est actuellement le Manitoba du nord-ouest de l'Ontario:

[TRADUCTION] Dans l'ancienne réserve, chaque famille vivait chez elle. Nous n'étions pas tous mêlés et entassés comme

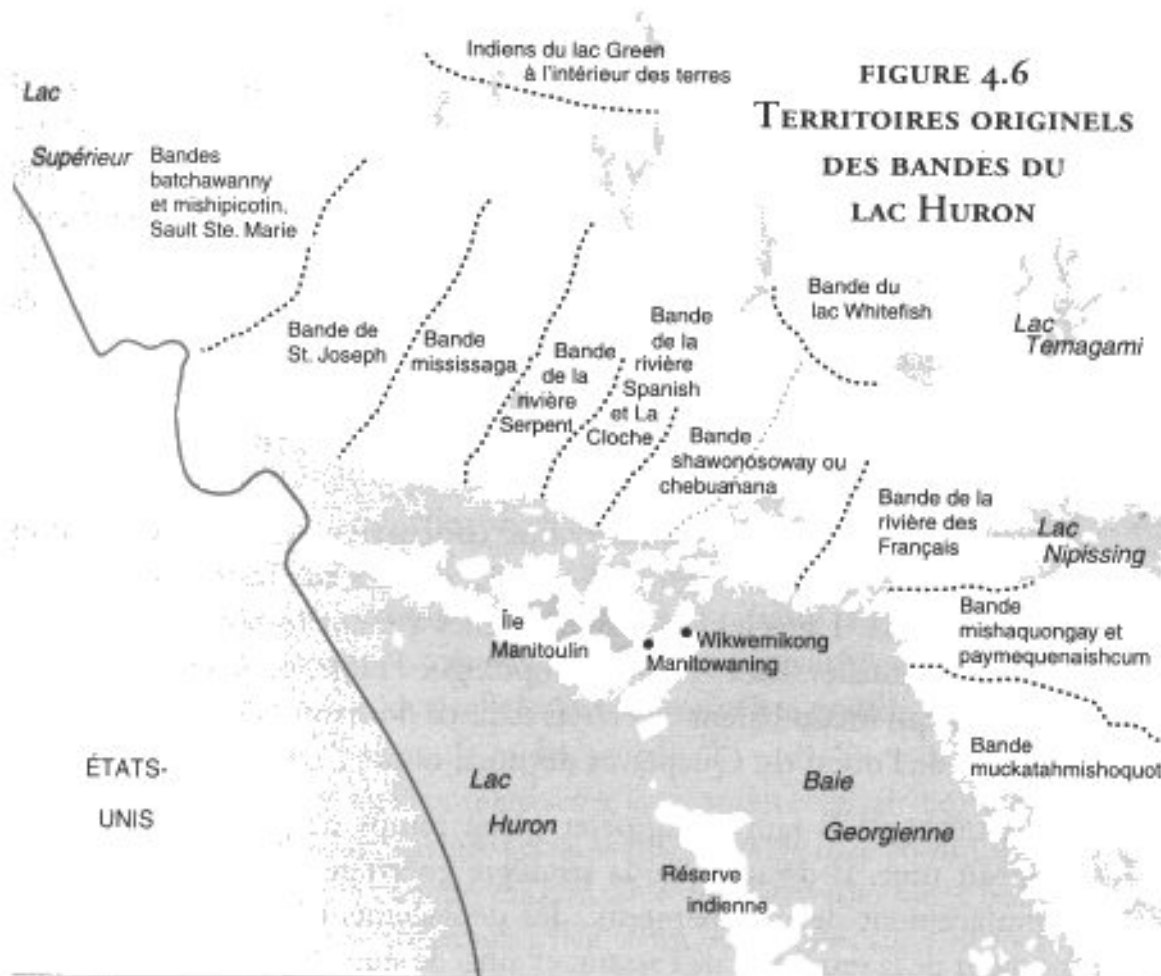
aujourd'hui. [...]

Dans l'ancienne réserve, les familles vivaient loin les unes des autres. Il y avait les Fobister à environ un demi-mille, et les Land habitaient entre chez eux et chez nous. John Loon et sa famille vivaient dans une île en amont, sur la rivière English. Les Assin étaient installés sur la rive du côté de Wabigoon. [...] Les Hyacinthes vivaient ensemble sur une rive, puis, sur la pointe suivante, venaient les Ashopenace; [...] il y avait ensuite les Fisher, puis les Necanapenace. [...] Les Taypaywaykejick avaient eux aussi leur coin à eux. Traditionnellement, tous les clans habitaient séparément les uns des autres. C'est comme ça qu'ils ont toujours vécu. C'était beaucoup mieux ainsi²¹.

La dimension géographique des droits territoriaux était fondée sur la compétence, l'utilisation et l'occupation systématiques, mais il existait dans les tribus de la côte du Pacifique des droits de propriété plus officiels, fondés sur la lignée et l'ascendance. Cependant, le lien entre la terre et le groupe ne résidait pas seulement dans l'utilisation, l'occupation et la gestion de cette terre, mais aussi dans les connaissances, les noms et les récits. C'était là l'expression culturelle et symbolique des déplacements, des récoltes, de l'habitation et du sentiment que chacun avait de sa place dans le grand ordre de l'univers:

[TRADUCTION] Nos gens pensaient qu'un esprit habitait dans les falaises, là-bas. Chaque fois que les Indiens croyaient à quelque chose de ce genre, ils y plaçaient un repère. Vous pouvez encore en voir dans l'ancienne réserve. Il y a parfois des peintures sur les rochers. Elles veulent dire quelque chose; elles ont été mises là pour une raison précise. Vous pouvez encore en voir une si vous allez au lac Indian. [...]

Ces peintures sur les rochers signifient qu'il y a là un esprit bienveillant qui nous aide quand nous naviguons dans les eaux de la rivière English. Vous pouvez voir une faille dans la pierre là-bas; c'est là que les gens laissent du tabac pour l'esprit bienveillant qui habite cet endroit.



Source : D'après James Morrison, «The Robinson Treaties of 1850: A Case Study», étude réalisée pour la CRPA en 1993, s'inspirant des cartes des Archives nationales du Canada, Groupe d'archives 10 (Affaires indiennes), pp. 163121-163155, rapport des commissaires aux traités Alexander Vidal et T.G. Anderson, 1849.

Dans la vieille réserve, les gens se rassemblaient près de la formation rocheuse qu'ils appelaient le «petit garçon couché». De là, ils lançaient des phrases pour voir s'il y avait de l'écho. La force de l'écho leur indiquait si la terre était bonne. Un écho clair signifiait que la terre pouvait donner sa force aux hommes, qu'ils pourraient y vivre convenablement, que la terre subviendrait à leurs besoins. On pouvait aussi savoir si la terre était bonne en examinant la lumière qui s'en dégage. Les anciens étaient capables de voir cette lumière. L'endroit choisi pour la nouvelle réserve n'est pas bon. Ce n'est pas un endroit propice à la vie²².

Une des critiques que les autochtones ont formulées au sujet du processus actuel de revendications globales, c'est que la politique fédérale réduit les fondements géographiques de ces revendications à la preuve d'une utilisation économique du territoire, sans reconnaître comme il se doit les liens plus

profonds avec les endroits et les régions revêtant une importance sur les plans de la culture, de la spiritualité et de la vie communautaire.

Le maintien de l'intégrité territoriale

Le maintien de l'intégrité territoriale (ou, plus précisément, de l'accès aux ressources) se faisait à la fois par l'application de limites sociales et par la défense du périmètre du territoire lui-même. L'accès aux ressources et leur contrôle étaient la clé de la survie, plutôt que la terre en soi. Les limites territoriales pouvaient être variables, selon certaines règles sociales et politiques, comme les alliances avec d'autres nations. Elles étaient toutefois connues des membres du groupe territorial et de ses voisins et défendues en conséquence. La présence non autorisée sur le territoire d'un autre groupe entraînait des conflits et était considérée dans la plupart des cas comme une intrusion punissable; chacun réglait donc son comportement en conséquence.

À cet égard, les nations et les tribus concluaient des alliances ou des ententes pour faire valoir leurs droits respectifs d'accès aux ressources ou d'utilisation du territoire. Dans les cas extrêmes, elles avaient recours à la guerre ou aux sanctions spirituelles. En 1913, l'anthropologue Frank Speck a entendu parler des obligations qui incombaient aux chefs dans ce domaine chez les Algonquins et les Ojibwas de l'ouest du Québec et du nord-est de l'Ontario:

[TRADUCTION] Il faut se rappeler qu'en temps de guerre, le chef dirigeait tout. Il décidait de la stratégie guerrière de la bande, de l'emplacement des campements, des déplacements nécessaires, du moment de la retraite et de l'assaut, et ainsi de suite. Ou alors, s'il était incapable d'aller lui-même au combat, il confiait un certain nombre de ses hommes à un autre chef responsable, qu'il pouvait désigner comme remplaçant. Il semble que le chef ait été censé apprendre à conjurer les esprits afin d'envoyer son *ma'nitu* [esprit] se battre contre ses ennemis ou ses rivaux²³.

Bien que les modes d'organisation sociale, politique et territoriale aient été perturbés dans une large mesure, il est intéressant de noter que, sous certains rapports, diverses communautés ont essayé de les adapter à la situation actuelle, en ce qui concerne, par exemple, le mode d'établissement dans les réserves et dans les villages, ainsi que la démarcation et l'arpentage des territoires traditionnels ou des zones traditionnelles d'utilisation. Ces communautés ont généralement pris ces mesures pour répondre aux exigences de la politique fédérale sur les revendications, ou encore pour

redécouvrir ou affirmer leur intégrité culturelle, territoriale et communautaire interne.

La propriété et le régime foncier

[TRADUCTION] Vous devez reconnaître que, même si nous étions maîtres de ces terres avant l'arrivée des étrangers, nos valeurs et nos convictions mettaient l'accent sur la gérance, le partage et la conservation des ressources, par opposition aux valeurs étrangères de propriété, d'exclusion et de domination de la nature. Le droit d'utilisation des ressources à l'intérieur d'un territoire traditionnel était un concept bien établi qui a influé sur nos relations entre nous, en tant que peuple, et avec les autres personnes qui pénétraient dans nos terres à l'occasion.

Le chef George Desjarlais
Première nation de West Moberly
Fort St. John (Colombie-Britannique)
20 novembre 1992

Le terme «communal» semble être particulièrement indiqué pour décrire les régimes de propriété autochtone, parce que ceux-ci ne ressemblent ni aux régimes de propriété individuelle privée, ni au régime de gestion par l'État, assorti d'un libre accès, qui est actuellement en vigueur sur les terres domaniales du Canada. Même lorsqu'il existait des territoires familiaux et tribaux, ces régimes combinaient le principe de l'accès et de l'utilisation universels au sein du groupe, à ceux de la participation universelle et consensuelle à la gestion et de limites territoriales variables en fonction de règles sociales²⁴.

Le détail des dispositions relatives à la propriété variait beaucoup d'une nation autochtone à l'autre, malgré certains principes de base communs. La terre et les ressources n'étaient en aucun cas considérées comme des biens pouvant être cédés en exclusivité à un propriétaire privé. Tous les peuples autochtones avaient des régimes fonciers qui prévoyaient la répartition des terres à l'intérieur du groupe, des règles de transmission des droits primaires (et des obligations) entre individus, ainsi que la prérogative d'accorder ou de refuser l'accès aux non-membres, mais non la cession du territoire.

Les territoires seront exclusifs aux Atikamekw. Il existe actuellement une organisation territoriale dont la division est basée sur le principe de territoire de

clan familial. À sa tête se trouve le gardien principal et son rôle est la gestion du territoire de clan. Généralement, le gardien principal est le patriarche du clan. Le territoire de clan est ensuite subdivisé entre les familles d'un même clan. Cette structure du territoire est comparable au mrc et aux divisions administratives d'une province.

Simon Awashish
Président du Conseil de la nation atikamekw
Manouane (Québec)
3 décembre 1992

Les groupes pouvaient conclure entre eux des ententes formelles fondées sur la reconnaissance mutuelle des besoins et des excédents de chacun, mais ces ententes exigeaient le respect de règles de conservation et de normes relatives à la récolte, à l'échange, au partage et à la consommation. Les membres du groupe avaient soit un accès égal aux terres communales, soit des places assignées, selon un ordre précis, sur ces terres. En 1913, un des informateurs ojibwas de Frank Speck a décrit comment fonctionnait ce processus:

[TRADUCTION] Un jour, je suis allé rendre visite au chef Michel Batiste [...] au poste de Matachewan, près du lac Elk. Il m'a donné trois milles d'une rivière située dans son territoire de chasse et m'a dit que je pouvais y chasser le castor. J'étais autorisé à y tuer autant de jeunes castors que je le voulais, et un gros, dans chaque colonie. Il m'a dit de ne pas descendre plus bas sur la rivière parce que le territoire d'un autre homme commençait là. Il m'a dit de ne pas aller plus loin que le bosquet de grands cèdres. Et je n'y suis pas allé. Ce bosquet de cèdres marquait la limite de son territoire. Plus tard, il m'a donné un autre lac où j'ai pu chasser la martre²⁵.

Comme le montre cet exemple, les régimes fonciers autochtones incorporaient généralement deux principes apparemment contradictoires: il fallait demander l'autorisation pour se servir du territoire de quelqu'un d'autre, mais on ne pouvait refuser à personne les moyens de subvenir à ses besoins. L'essentiel, c'était l'acceptation des obligations qui accompagnaient chaque droit. En général, cet ensemble de droits incluait le droit d'utilisation par le groupe lui-même et le droit d'inclure ou d'exclure d'autres personnes (en déterminant l'appartenance au groupe), ainsi que le droit d'autoriser d'autres personnes à se servir des terres et des ressources. Personne n'avait toutefois le droit de céder ou de vendre la terre à des gens de l'extérieur, de détruire ou d'appauvrir

le territoire ou les ressources qui s'y trouvaient, ou de s'approprier des terres ou des ressources pour des gains personnels sans tenir compte des obligations que cela entraînait.

Les documents existants sur les premiers traités confirment que les régimes autochtones faisaient une place à une conception du territoire incluant la notion de propriété. On en trouve un exemple dans le compte rendu d'un discours prononcé en 1873 par Ma-we-do-pe-nais, le chef des Saulteux de Fort Frances, dans le nord-ouest de l'Ontario, devant le commissaire Alexander Morris, au cours des négociations portant sur le Traité 3:

[TRADUCTION] Ce que nous avons entendu hier, comme vous l'avez dit vous-même, c'est que la Reine vous a envoyé ici; nous vous considérons donc comme un représentant de la Reine. *Tout ce territoire sur lequel vous vous trouvez nous appartient.* Vous nous avez dit hier que Sa Majesté vous a donné les mêmes pouvoirs et la même autorité qu'*Elle* pour agir dans cette affaire; vous avez dit que la Reine avait remis entre vos mains sa bonté et sa charité. *Nous pensons que le Grand Esprit nous a placés sur le territoire où nous nous trouvons, tout comme vous à l'endroit d'où vous venez. Nous pensons que le territoire qui est ici nous appartient.* Je vais vous dire ce qu'il nous a dit quand il nous a placés ici, et quelles sont les règles que nous devons suivre, nous les Indiens. Il nous a donné des règles à suivre pour que nous nous gouvernions convenablement²⁶ [nous soulignons].

La gestion

On croit couramment que, quand les Européens sont arrivés en Amérique du Nord, ils ont trouvé de vastes étendues sauvages, parsemées ici et là d'établissements autochtones. Même aujourd'hui, bien des gens croient que les parcs naturels et les autres régions protégées n'ont jamais été touchés par l'homme²⁷. Mais bien que de nombreuses régions de l'Amérique du Nord aient certainement été plus boisées en l'an 1500 qu'aujourd'hui, les autochtones vivent sur ce continent depuis des dizaines de milliers d'années; pendant cette longue période, ils ont donc modifié intensivement le paysage de diverses façons.

Le feu était un outil important. Les historiens de l'environnement ont montré, par exemple, que, dans les forêts de feuillus mixtes du territoire qui couvre aujourd'hui la Nouvelle-Angleterre, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick

et le sud du Québec, non seulement les autochtones défrichaient pour leurs champs de maïs et leurs potagers, mais ils brûlaient les forêts au moins une fois par an pour les éclaircir et en éliminer les broussailles²⁸. Dans le nord de l'Alberta, les Cris et les Dénés utilisaient encore le feu comme outil de gestion des terres au xxe siècle, pour assurer l'abondance des récoltes et la diversité des espèces animales à certains endroits. Comme l'a expliqué l'un des informateurs de l'écologiste Henry Lewis:

[TRADUCTION] Au printemps, quand il y a encore un peu de neige dans le bois, c'est le seul moment où la plupart des gens peuvent brûler les endroits ouverts. C'est ce moment-là qu'ils trouvent le meilleur pour commencer les brûlis. Il y a beaucoup d'endroits qu'ils ne brûlent pas; ils ne brûlent pas tout. Mais les gens connaissent beaucoup d'endroits à brûler. Plus tard, beaucoup d'animaux y retourneront; certains, comme le castor, environ quatre ou cinq ans plus tard, et surtout l'ours parce que les nouveaux buissons de baies poussent dans les brûlis²⁹.

Les régimes autochtones de gestion du territoire reposaient sur les arrangements relatifs à la propriété communale, selon lesquels le groupe de cueillette local était chargé de la gestion par consensus. La gestion et la production n'étaient pas des fonctions distinctes, même si le leadership et l'autorité au sein du groupe étaient fondés sur la connaissance, sur l'expérience et sur l'utilisation efficace des ressources. Par exemple, les individus et les familles qui possédaient et mettaient en pratique des connaissances, des compétences et une expérience approfondies en médecine traditionnelle, y compris la culture, la récolte et l'utilisation des plantes médicinales, devenaient au sein de leur collectivité des spécialistes reconnus de cet aspect de la gestion des terres et des ressources³⁰.

Les connaissances écologiques traditionnelles

Les renseignements de gestion des ressources incluaient non seulement des observations immédiates des fluctuations, ainsi que des théories sur les causes et les effets, mais également les connaissances accumulées par d'innombrables générations de cueilleurs. Des techniques et des outils divers étaient employés — et continuent de l'être — dans le but de modifier la terre et ses ressources, à la fois pour favoriser une récolte abondante et, conformément au rôle des autochtones en tant que gardiens et frères des créatures de la Terre, pour préserver l'écosystème et ses habitants. Dans une étude de cas réalisée pour la Commission, Andrew Chapeskie décrit ses

expériences dans des communautés autochtones du nord-ouest de l'Ontario:

[TRADUCTION] Au printemps 1993, un trappeur anishnabé [...] avec qui je travaille m'a raconté, par exemple, qu'il donnait du poisson à certaines espèces d'animaux à fourrure qu'il avait l'habitude de piéger. Quand je lui en ai demandé la raison, il m'a fourni l'explication suivante. En nourrissant ces animaux à certains moments de l'année, il pouvait les attirer dans des endroits précis et les piéger ainsi plus facilement. Un trappeur comme lui fait cela pour pouvoir prendre un certain nombre d'animaux à fourrure carnivores, afin de maintenir l'équilibre avec les autres animaux à fourrure dont ils se nourrissent, et qui sont en même temps importants pour assurer sa subsistance à lui.

Par ailleurs, depuis l'effondrement du marché de la fourrure, le piégeage est moins intéressant pour lui parce qu'il est moins rentable. Par conséquent, les populations des prédateurs comme les visons ont augmenté considérablement puisque l'équilibre naturel entre les différents animaux à fourrure et lui-même, en tant que trappeur, a été modifié. Si le trappeur ne nourrissait pas ces espèces, non seulement l'équilibre optimal avec les espèces leur servant de proies, comme les rats musqués, serait menacé, mais les espèces prédatrices se livreraient au cannibalisme. Le trappeur se sentait donc obligé d'améliorer la situation dans la mesure où il avait le temps de le faire³¹.

La culture orale, sous forme de mythes et de légendes, était codifiée et organisée selon des systèmes de connaissances permettant d'interpréter l'information et de guider les décisions. Les croyances spirituelles, les activités cérémonielles et les pratiques du partage et de l'aide mutuelle aidaient également à définir des modes de comportement appropriés et nécessaires pour la récolte et l'utilisation des ressources. Ces techniques avaient donc un double objectif: d'une part, la gestion des terres et des ressources, et d'autre part, l'affirmation et le renforcement des liens de chacun avec la Terre et ses créatures. Andrew Chapeskie décrit le comportement d'un autre trappeur anishnabé de la région de Kenora, dans le nord-ouest de l'Ontario:

[TRADUCTION] Elle ouvrait les huttes de castors à certains moments de l'année pour savoir où se trouvaient les «chambres à coucher» et les autres pièces, et pour rendre visite aux castors qui s'y trouvaient. Cette tâche faisait également partie d'activités plus

générales de «recensement» destinées à maximiser l'efficacité de son travail de piégeage³².

Même si ces pratiques étaient différentes des pratiques occidentales de gestion scientifique, elles permettaient de régler l'accès aux ressources et leur utilisation. Ce sont ces contraintes culturelles touchant les comportements relatifs à la propriété communale qui permettaient normalement d'éviter l'épuisement des ressources, plutôt que le rapport naturel prédateur-proie.

[TRADUCTION] Quand tout le monde commençait à chasser, à la saison de la chasse, il pouvait arriver que nous nous concentrons trop sur une région donnée. Les anciens se réunissaient alors et disaient: «Cette terre doit se reposer. Il ne doit plus y avoir de chasse à cet endroit. Personne n'y chassera plus le chevreuil pendant deux, trois ou quatre ans.» Dans le système actuel, l'homme blanc accorde des permis de chasse qui autorisent tout le monde à tirer sur tout ce qu'il voit, mais nous, nous avons tellement de respect les uns pour les autres que nous n'allons pas chasser l'orignal, le chevreuil ou l'ours sur le territoire des autres tribus. Nous y allons seulement si ces tribus nous invitent.

John Prince
Stoney Creek (Colombie-Britannique)
18 juin 1992

Si nous avons parlé de «gestion» pour qualifier ces pratiques et ces croyances, c'est uniquement par analogie, non par description. Les langues autochtones ne possédaient pas un tel terme, et beaucoup d'autochtones d'aujourd'hui n'aiment pas l'appliquer à leur façon de faire les choses³³. Pour leur part, les spécialistes des sciences sociales désignent de nos jours le contenu et l'utilisation de ces connaissances par l'expression «connaissances écologiques traditionnelles» ou tout simplement «connaissances traditionnelles». Le terme lui-même est quelque peu ambigu puisqu'il s'applique à toute une gamme de concepts culturels, d'interprétations, d'outils et de techniques de nations aussi diverses que les Malécites et les Shuswaps. Étant donné leur contexte culturel (et oral) et la difficulté inhérente à en exprimer les concepts sous-jacents, les mentions de connaissances traditionnelles se limitent le plus souvent à des énoncés généraux de principes. Cette imprécision a entraîné des malentendus sur la valeur de ces connaissances, et parfois leur rejet pur et simple par les scientifiques et les administrateurs occidentaux³⁴.

[TRADUCTION] Nous possédons également dans nos communautés une quantité considérable d'information. Il y a là beaucoup de sagesse, beaucoup d'expérience, beaucoup de connaissances. Il faudra du temps, des gens et des ressources pour y avoir accès. Il faudra entreprendre de la recherche. Mais nous devons arriver à recueillir cette information, à la conserver et à la récupérer. [...]

Quand nous rencontrons les gens du ministère des Forêts ou de l'Énergie, des Mines et des Ressources, ou qui que ce soit d'autre, nous nous rendons compte que nous devons nous fier à leur information. Nous avons souvent de la difficulté à prouver ce que nous savons et ce que nous croyons parce que nous n'avons tout simplement pas sous la main les données techniques détaillées.

Bruce Mack
Conseil tribal de Caribou
Kamloops (Colombie-Britannique)
14 juin 1993

Les activités de subsistance

La notion de subsistance est un concept occidental, chargé de la connotation négative d'un mode de vie au jour le jour. Selon Thomas Berger, ancien juge de la Cour suprême de Colombie-Britannique, qui a acquis une connaissance directe de l'économie du Nord du fait d'avoir présidé la Commission d'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie dans les années 70, bien des gens ont eu tendance au fil des siècles à considérer que l'économie autochtone n'était ni spécialisée, ni efficace, ni productive³⁵. Mais même si les autochtones ont eu tendance à ménager davantage la terre que la plupart de ceux qui se sont joints à eux par la suite, les ressources qu'ils exploitaient étaient la plupart du temps extraordinairement productives, même selon les critères modernes.

Les pêches sont un exemple classique, bien qu'il soit loin d'être le seul. Sur les côtes est et ouest du Canada, les autochtones pêchaient d'énormes quantités de poissons et de crustacés, tant pour leur consommation personnelle que pour des échanges. L'historienne Dianne Newell a montré que, à l'époque de la colonisation massive de la Colombie-Britannique au dernier quart du xix^e siècle, les prises annuelles de saumon des Stó:los et des autres tribus pêchant

dans les eaux du Fraser et sur la côte s'approchaient déjà des niveaux modernes pour tous les pêcheurs³⁶.

Il en allait de même de la pêche en eau douce. Au milieu du xix^e siècle, dans les lacs Huron et Supérieur, et à la fin du xix^e siècle dans la région de la rivière à la Pluie et du lac des Bois, dans le nord-ouest de l'Ontario et le sud-est du Manitoba, les pêcheurs ojibwas et outaouais exploitaient ce qu'on peut considérer comme de véritables pêches commerciales à l'esturgeon, à la truite et à d'autres espèces. Les données historiques et archéologiques permettent de croire que ces pêches ont été gérées pendant des siècles selon le principe du rendement soutenu maximal³⁷.

Encore aujourd'hui, de nombreuses communautés autochtones, surtout dans le Grand et le Moyen Nord, ont une économie mixte fondée sur les activités de subsistance, ce qui signifie que les gens continuent à gagner leur vie en combinant la récolte des ressources naturelles au travail salarié, aux paiements de transfert du gouvernement et à la production de biens³⁸. En particulier, la chasse, la pêche et le piégeage demeurent des activités économiques essentielles, et les activités de subsistance au sens large constituent encore aujourd'hui un élément important du mode de vie (voir le chapitre 5 du présent volume et le chapitre 6 du volume 4).

Sur le plan économique, les activités de subsistance sont productives en tant que source de revenu en nature, tout en fournissant des aliments nutritifs très appréciés, comme le poisson et le gibier, pour lesquels il n'existe souvent pas de substituts importés. Les spécialistes des sciences sociales estiment que les autochtones continuent de manger environ sept fois plus de poisson que la moyenne des Canadiens, et encore plus de gibier³⁹. Il y a un lien très net entre la consommation de ces aliments sauvages et la diminution de l'incidence des maladies liées au mode de vie comme l'obésité et le diabète⁴⁰.

Sans cette base de ressources, le secteur non structuré de l'économie mixte fondée sur les activités de subsistance, qui caractérise de nombreuses collectivités, perdrait en bonne partie sa viabilité. Dans leur sens le plus large, les activités de subsistance fournissent également aux autochtones un moyen essentiel de réaffirmer leur identité et de transmettre leurs compétences et leurs valeurs de génération en génération. Elles ont également un grand intérêt du point de vue de l'autonomie autochtone, car elles permettent le maintien des liens traditionnels et fondamentaux avec la terre et, ce faisant, constituent l'aspect de la vie dans lequel l'intervention des organismes fédéraux ou provinciaux de gestion est la moins appropriée. Gerry Martin, Ojibwa de la

collectivité de Première nation de Matagami, nous a expliqué que ces liens étroits sont non seulement économiques, mais aussi culturels, sociaux et spirituels:

[TRADUCTION] La plupart des Indiens [...] vous diront: «Si vous apportez votre argent dans le bois, il ne vaut plus rien pour vous; mais ce que vous avez dans la tête, l'expérience que vous possédez de vivre de la terre et de ce qu'elle vous offre, ça, ça vaut quelque chose.» Ça ne s'achète pas avec de l'argent, et la seule façon de l'apprendre, c'est d'écouter les anciens et de prendre le temps de mettre à profit leurs enseignements, en allant dans la nature.

Gerry Martin
Timmins (Ontario)
6 novembre 1992

Les activités de subsistance font donc partie d'un système social et culturel. Les liens familiaux forment la base de l'organisation sociale et la parenté est à son tour renforcée par la chasse, la pêche, la cueillette et le partage. Certains Canadiens, ceux qui habitent dans des villages isolés de Terre-Neuve, par exemple, reconnaîtront ce genre de système, mais il est inconnu de la plupart des systèmes non autochtones de gouvernement. Pourtant, les familles étendues et les nombreux types d'activités fondées sur la terre qu'elles pratiquaient étaient et demeurent un élément essentiel de l'identité nationale et du gouvernement autochtones.

L'usage que les peuples autochtones font de la terre (ainsi que des rivières, des lacs et de la mer) a certainement évolué avec le temps, tout comme les méthodes pratiquées. Mais cet usage n'en demeure pas moins important pour eux, comme moyen de garantir l'avenir tout en affirmant leurs liens avec le passé.

[TRADUCTION] Vivre sur notre territoire pendant certaines périodes de l'année demeure un élément primordial pour le maintien de notre culture. Nous sommes un peuple de chasseurs. La vie dans la nature, loin des villages, ne nous suffit pas. C'est ce qui est au cœur de notre identité collective. Dans la nature, nous possédons les compétences que nous ont léguées nos pères et nos mères. Dans la nature, nous enseignons et nous transmettons l'adresse des Innus à nos enfants. Un des rôles majeurs du

gouvernement innu, ce sera de faire tout ce qu'il faudra pour assurer la protection de nos droits d'utilisation et d'occupation de nos terres.

Voilà toutes sortes d'exemples de ce que signifie un gouvernement innu. Je pense qu'on voit bien comment la reconnaissance du gouvernement et des droits des Innus mènera à l'autosuffisance politique et économique. La reconnaissance de nos droits signifie la reconnaissance de notre statut de nation, et cette reconnaissance nous apporte tout ce dont nous avons besoin pour être autosuffisants sur les plans politique et économique.

George Rich
Nation innue
Davis Inlet, Labrador (Terre-Neuve)
1er décembre 1992

Pour les Innus du nord du Labrador, comme pour les autres peuples autochtones du Canada, le lien entre l'autosuffisance et l'autonomie gouvernementale est évident. Mais il est loin de l'être pour l'ensemble de la société. En fait, la plupart des droits et des pratiques dont il a été question dans la présente section, en ce qui concerne l'utilisation du territoire, n'ont survécu que très difficilement; ce n'est qu'il y a 20 ans qu'on a recommencé à tenir compte des droits de propriété autochtones dans le régime juridique et dans les faits, après plus d'un siècle de négligence. C'est sur cette question que nous allons maintenant nous pencher.

4. Historique de la dépossession territoriale

Comme nous l'avons vu plus haut dans le présent chapitre, le prophète Nógha des Dénés Th'a avait prévenu son peuple qu'il finirait par se trouver confiné sur de petites parcelles de terre. La réalisation de la prophétie de Nógha est l'histoire tragique de promesses oubliées et de responsabilités abandonnées. Or, cette histoire n'est pas propre aux Dénés. Même si le droit relatif au titre ancestral avait au départ recélé la promesse du respect des rapports que les autochtones entretenaient avec la terre et ses ressources, ceux-ci se sont vu peu à peu dépouillés de leurs territoires traditionnels et obligés de vivre en marge de la société canadienne. Ils continuaient d'occuper de vastes régions du pays, mais leurs avoirs territoriaux — leurs réserves et leurs établissements — avaient été réduits pendant la période allant de la Confédération à la fin de

la Deuxième Guerre mondiale à une série de petits lopins de terre pauvres en ressources naturelles. La colonisation et le développement économique ont eu des effets dévastateurs sur leurs terres ancestrales.

Les peuples autochtones ne font pas non plus partie de la mémoire collective de la société canadienne. Leur histoire depuis la Confédération n'a pas été enseignée dans les écoles et n'est pas considérée comme partie intégrante de la fondation du Canada⁴¹. Les décideurs du gouvernement étaient peu conscients des questions autochtones. Certains universitaires — surtout des anthropologues comme Diamond Jenness, Jacques Rousseau et Thomas McIlwraith — avaient tissé des liens étroits avec les autochtones, mais leurs publications n'ont pas rejoint un vaste public⁴².

Ces dernières années, les ouvrages historiques, sociaux, scientifiques, voire populaires, écrits par ou sur les autochtones se sont mis à foisonner. Certains résultent de recherches sur les revendications territoriales et des sujets connexes, mais bon nombre sont attribuables au fait que les questions autochtones sont désormais admises au rang de discipline universitaire. Ces divers travaux suscitent une réévaluation de l'histoire des cent dernières années ou plus⁴³. Nous commençons à peine à comprendre les innombrables facteurs qui ont contribué à faire de la prophétie de Nógha sur les terres et les ressources autochtones une réalité. Le reste de la présente section décrit en détail comment, malgré la promesse initiale du droit, cette dépossession est survenue. Comme nos audiences l'ont fait voir, les autochtones ont toujours su ce qui leur était arrivé, mais de nombreux Canadiens ne le savent pas encore.

4.1 La promesse initiale du droit

[TRADUCTION] Nos chants, notre âme et notre identité imprègnent cette terre, et l'avenir de nos peuples y est lié. Ce n'est pas une possession ou un bien dont on peut disposer. C'est le cœur de nos nations. Dans notre spiritualité traditionnelle, c'est notre mère.

Le grand chef Anthony Mercredi
Assemblée des Premières nations
Ottawa (Ontario)
5 novembre 1993

Même si, au moment du contact, les États-nations européens ont revendiqué la souveraineté territoriale en Amérique du Nord, les autorités impériales et

coloniales ont initialement respecté les rapports que les autochtones entretenaient avec la terre et les ressources qui s'y trouvaient⁴⁴. En fait, le droit relatif au titre ancestral, tel que l'a énoncé à l'origine le droit colonial britannique, est né du processus de colonisation et de peuplement lui-même, des efforts mis en œuvre par les autochtones et les administrateurs coloniaux pour faire régner la paix et la coopération entre eux. Le droit relatif au titre ancestral a, au départ, pris la forme de normes de bonne pratique, normes nécessaires à l'amorce et à la promotion du commerce du poisson et de la fourrure, mais il a rapidement pris de l'expansion pour refléter les normes intersociétales qui ont permis la coexistence des colons et des peuples autochtones sur le continent nord-américain⁴⁵.

Ce droit prescrit les moyens à prendre pour régler les différends entre les autochtones et les non-autochtones, notamment à propos des terres. Il reconnaît le titre ancestral, savoir l'occupation et l'utilisation par les autochtones de terres ancestrales, y compris les territoires où ils pratiquaient la chasse, la pêche, le piégeage et la cueillette et non seulement celles où ils avaient leurs villages ou leurs champs de culture. Il restreint l'établissement de non-autochtones sur des terres autochtones jusqu'à la conclusion d'un traité avec la Couronne. Il interdit le transfert de terres autochtones à des non-autochtones sans l'approbation et la participation de représentants de la Couronne. Et, sous sa forme la plus détaillée, il prévoit des mesures de sauvegarde quant à la manière dont de tels traités peuvent être conclus et il impose de rigoureuses obligations de fiduciaire à la Couronne en ce qui concerne les terres et les ressources autochtones⁴⁶.

Le fait que ces normes aient été stables, uniformes et intersociétales ne veut pas dire que les autorités coloniales les ont toujours respectées scrupuleusement. Il est arrivé fréquemment que la colonisation échappe à l'autorité gouvernementale et que les gouvernements la ratifient rétroactivement. À l'occasion, des agents du gouvernement, attirés par l'appât du gain découlant de la spéculation foncière, ont fermé l'œil sur les manquements aux normes juridiques. Et la politique gouvernementale visant à ouvrir le continent au peuplement et à l'exploitation par des non-autochtones a de plus en plus souvent fait fi des intérêts des autochtones en matière de terres et de ressources.

Or, les premiers rapports des colons avec les autochtones en ce qui concerne les terres et les ressources ont été marqués au sceau du respect et de la reconnaissance, comme en fait foi le droit relatif au titre ancestral (voir le chapitre 5 du volume 1 et le chapitre 3 dans la première partie du présent

volume). L'existence de nations autochtones sur le continent n'a pas empêché les puissances européennes d'affirmer leur souveraineté territoriale sur l'Amérique du Nord; le titre ancestral a toutefois survécu à de telles affirmations et mis les terres et les ressources autochtones à l'abri des non-autochtones⁴⁷. Y a-t-il eu ou non extinction du titre ancestral sous le Régime français avant 1760? Sur ce point les chercheurs ne sont pas unanimes. Une interprétation plus ancienne veut qu'il y ait eu extinction, mais les auteurs de travaux plus récents, qui ont adopté une approche pluraliste que nous trouvons convaincante, en sont arrivés à une conclusion différente⁴⁸. Selon Andrée Lajoie, «les Français ont cohabité ici avec leurs alliés autochtones dans l'ambiguïté, sans acquérir le territoire, ni assujettir d'autres populations que, peut-être, certains individus envillagés⁴⁹». En 1867, le juge Monk de la Cour supérieure du Québec a décrit en ces termes les rapports initiaux entre les négociants et colons français et les nations autochtones:

[TRADUCTION] Les entreprises et les opérations commerciales de ces compagnies et des colons français s'étendaient généralement sur de vastes régions du nord et de l'ouest du continent. Ils ont conclu des traités avec les tribus et les nations indiennes et faisaient avec elles un commerce lucratif et étendu des pelleteries. Ni le gouvernement français ni aucun des colons ou associations de négoce n'a jamais tenté, dans le cadre de rapports maintenus pendant plus de deux cents ans, de miner ou de modifier les lois et les usages des tribus autochtones, sauf là où ils avaient constitué des colonies et des établissements permanents et, même alors, cela ne se faisait que par persuasion⁵⁰.

La *Proclamation royale de 1763*, qui a codifié les pratiques coloniales britanniques concernant les terres et les ressources des autochtones, témoigne du respect et de la reconnaissance du titre ancestral. La Proclamation interdit l'achat de terres autochtones par des entités autres que la Couronne et renferme des règles régissant la cession volontaire des terres ancestrales à la Couronne⁵¹. La reconnaissance de l'importance des terres et des ressources pour les autochtones trouve aussi son expression dans un certain nombre d'autres textes constitutionnels, y compris la *Loi constitutionnelle de 1867*, le *Décret en conseil sur la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest* et le *Décret en conseil sur les territoires adjacents*, la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, les *Conditions de l'adhésion de la Colombie-Britannique*, les *Conventions sur le transfert des ressources naturelles* et, bien sûr, la *Loi constitutionnelle de 1982*⁵².

Les normes de conduite reconnaissant l'importance des rapports des autochtones avec les terres et les ressources et permettant la coexistence des peuples autochtones avec les non-autochtones sont également énoncées dans d'innombrables traités conclus par les nations autochtones et les autorités gouvernementales. Comme l'a indiqué le juge Lamer de la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt Sioui:

[T]ant la Grande-Bretagne que la France considéraient que les nations indiennes jouissaient d'une indépendance suffisante et détenaient un rôle assez important en Amérique du Nord pour qu'il s'avère de bonne politique d'entretenir avec elles des relations très proches de celles qui étaient maintenues entre nations souveraines.

En effet, les métropoles faisaient tout en leur pouvoir pour s'assurer de l'alliance de chacune des nations indiennes et pour inciter les nations alliées à l'ennemi à changer de camp. Ces efforts, lorsque couronnés de succès, étaient concrétisés par des traités d'alliance ou de neutralité. Cela indique clairement que les nations indiennes étaient considérées, dans leurs relations avec les nations européennes qui occupaient l'Amérique du Nord, comme des nations indépendantes⁵³.

Le respect des rapports qu'entretenaient les autochtones avec les terres et les ressources est manifeste non seulement dans les traités d'alliance ou de neutralité, mais aussi dans les accords plus récents qui autorisent le partage du territoire par les nations autochtones et la Couronne (sujet que nous abordons plus en détail au chapitre 5 du volume 1, au chapitre 2 dans la première partie du présent volume et à l'annexe 4B du présent chapitre).

4.2 La perte des terres

Bien que la législation reconnaisse le titre ancestral sous la forme de différents droits intrinsèquement liés aux terres et aux ressources, le respect de la Couronne pour celui-ci, comme nous le verrons sous peu, s'est manifesté de la façon la plus constante au xviii^e siècle et au début du xix^e, à l'époque où les colons et les autorités coloniales considéraient les autochtones comme des peuples amis et alliés militaires ou en avaient besoin à ce titre. L'érosion de ce respect tient au déclin du commerce de la fourrure et à la diminution de l'interdépendance économique des autochtones et des non-autochtones qui l'a accompagné. L'augmentation de la demande de terres autochtones, attribuable

à l'accroissement de la population et à l'expansion vers l'ouest, suivie d'une période d'administration paternaliste marquée par des réinstallations forcées, n'ont fait qu'aggraver cette érosion. À mesure que le processus d'établissement de traités tombait en désuétude, les traités déjà conclus ont souvent fait l'objet de manœuvres et d'interprétations erronées de la part des représentants du gouvernement.

Les colons loyalistes qui se sont réfugiés au Canada à la fin de la Révolution américaine avaient fait leur la pratique des traités consacrée par la *Proclamation royale de 1763*, et différents accords ont été conclus alors avec des nations autochtones portant sur le sud de l'Ontario et certaines parties du sud du Québec⁵⁴. Si l'on compare les dates des premiers levés topographiques effectués dans diverses parties du sud de l'Ontario à celles de la création des premières fermes, on constate que (contrairement à ce qui s'est fait aux États-Unis) un levé par la Couronne a toujours précédé la colonisation. Cela tient au fait que, conformément aux règles prévues par la Proclamation royale et aux règlements adoptés subséquemment, les terres ne devenaient des terres incultes de la Couronne — c'est-à-dire des terres pouvant être mises à la disposition des colons (maintenant appelées «terres publiques») — qu'après la conclusion d'un traité avec les habitants autochtones⁵⁵. En 1794, le commandant en chef en Amérique du Nord britannique, lord Dorchester, avait édicté de telles règles pour toutes les colonies de Sa Majesté encore en existence sur ce continent (y compris le Haut-Canada, le Bas-Canada, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve).

Le règlement de 1794 de Dorchester

À sir John Johnson, Baronnet, surintendant général et inspecteur général des Affaires indiennes ou, en son absence, au Sous-surintendant général.

Art. 1. Étant donné qu'il est conseillé, dans l'intérêt du Roi, que le régime des affaires indiennes soit géré par des surintendants sous la direction du commandant en chef des forces de Sa Majesté en Amérique du Nord, aucune terre ne peut, par conséquent, être achetée aux Indiens, si ce n'est par le surintendant général et l'inspecteur général des Affaires indiennes ou, en son absence, le Sous-surintendant général ou une personne nommée précisément à cette fin par le commandant en chef.

Art. 2. Lorsqu'une quelconque des provinces du Roi souhaite se porter acquéreur de terres indiennes, le gouverneur ou une personne chargée

de l'administration du gouvernement de ladite province présente sa demande au commandant en chef, ainsi qu'au surintendant général des Affaires indiennes ou, en son absence, au Sous-surintendant général, accompagnée d'une esquisse de l'étendue de terre, le prix probable à payer, en biens fabriqués en Grande-Bretagne, devant être calculé et communiqué au commandant en chef afin que des mesures soient prises pour qu'ils soient expédiés d'Angleterre à la première occasion. Les présents envoyés dans les postes de traite du Haut-Canada à l'intention des Indiens qui habitent le voisinage ou qui visitent lesdits postes ne doivent pas servir à l'achat de terres indiennes sans l'autorisation expresse du commandant en chef.

Art. 3. Tous les achats doivent être faits en conseil public, solennellement et dans le respect des traditions et des usages anciens des Indiens, les chefs principaux et les hommes les plus importants de la nation ou des nations à qui les terres appartiennent ayant d'abord été assemblés.

Art. 4. Le gouverneur ou la personne à qui a été confié le gouvernement de la province où se trouvent les terres, ou deux personnes dûment nommées par celui-ci, doivent être présents au nom de ladite province.

Art. 5. Le Surintendant général ou, en son absence, le Sous-surintendant général négociant l'achat doit être accompagné de deux autres personnes qui relèvent du département des Indiens ainsi que de un, deux, trois officiers militaires ou plus (selon les effectifs) de la garnison ou du poste le plus rapproché de l'endroit où la conférence doit se tenir.

Art. 6. Le Surintendant général ou le Sous-surintendant général négociant l'achat est tenu d'embaucher à cette fin les interprètes qui comprennent le mieux la langue de la nation ou des nations avec lesquelles des pourparlers ont été engagés et, pendant la négociation du traité, tous les moyens seront pris pour éviter que de l'eau-de-vie soit servie aux Indiens, et tous les efforts possibles seront faits pour qu'ils demeurent parfaitement sobres.

Art. 7. Une fois expliqués aux Indiens la nature et la portée du marché, la situation et les limites des terres de même que le prix à payer, les actes de transport habituels (original, duplicata et triplicata) sont signés en conseil public par les principaux chefs indiens et les hommes les plus importants, d'une part, et par le Surintendant général ou, en son absence, le Sous-surintendant général ou la personne nommée par le

commandant en chef au nom de Sa Majesté, d'autre part, et attestés par le gouverneur ou la personne responsable du gouvernement où se situent les terres, ou la personne nommée par lui et par les officiers, et d'autres participants au conseil. Des plans descriptifs signés et attestés de la même manière doivent être joints aux actes de transfert, dont une première copie doit être transmise au bureau du Surintendant général pour être consignée et conservée dans les dossiers, une deuxième au Gouverneur ou à la personne responsable du gouvernement de la province où se situent les terres ou la personne nommée par celui-ci, et la troisième aux Indiens afin que ceux-ci sachent toujours ce qu'ils ont vendu, ce qui évitera tout malaise et tout mécontentement futurs.

Art. 8. Toutes les autres questions étant réglées, des marchandises d'un montant convenu sont données aux Indiens en échange du territoire cédé, lesdites marchandises devant être livrées en conseil public avec le plus de notoriété possible, la livraison devant être attestée de la même manière que les actes de transfert.

Art. 9. Lorsque l'assemblée est levée, le compte rendu doit en être transmis à la première occasion au bureau du Surintendant général pour la gouverne du commandant en chef.

Guy Carleton, lord Dorchester

Source: Lord Dorchester, «Additional Instructions, Indian Department», lettre à sir John Johnson, surintendant général et inspecteur général des Affaires indiennes, 26 décembre 1794, dans *The Correspondence of Lieut. Governor John Graves Simcoe, with Allied Documents relating to His Administration of the Government of Upper Canada*, sous la direction de E.A. Cruikshank, Toronto, Ontario Historical Society, 1925, vol. 3, pp. 241 et 242. Traduction.

Bien que le libellé du règlement de Dorchester soit celui d'une transaction immobilière, ce n'est pas la façon dont les accords conclus par la suite ont été perçus par les autochtones. La *Proclamation royale de 1763* précisait que des traités ne seraient négociés que s'il arrivait qu'une nation indienne «voulut disposer» de ses terres. En réalité, cependant, des mesures qui avaient été conçues à l'origine pour protéger les autochtones ont contribué à leur dépossession. Avec l'immigration à grande échelle au Canada, notamment durant les années qui ont suivi la Guerre de 1812, l'idée que les autochtones se faisaient de la relation scellée par traité — qu'ils continueraient d'avoir accès à leurs terres traditionnelles et que la Couronne allait faire fonction d'arbitre et

défendre à la fois leurs intérêts et ceux des colons — a été, à leur avis, bafouée. En 1829, les chefs de la nation des Mississaugas de la rivière Credit, dont les terres englobaient l'agglomération actuelle de Toronto, ont exprimé leur déception au lieutenant-gouverneur John Colborne face à l'interprétation donnée par la Couronne à un traité conclu en 1820:

[TRADUCTION] Il y a plusieurs années, nous étions propriétaires de terres attenantes au ruisseau Twelve Mile [Bronte], au ruisseau Sixteen [Oakville] et à la rivière Credit. La chasse et la pêche y étaient bonnes, et nous ne voulions pas vendre nos terres parce que nous voulions les conserver à jamais pour nos enfants. Notre Puissant Père nous a envoyé le colonel Claus qui nous a dit ceci: «Les Blancs se font nombreux autour de vous et nous avons peur que ces hommes, ou les Yankees, vous volent vos terres; vous feriez mieux de les confier à votre très Puissant Père le Roi pour qu'il les garde pour vous jusqu'à ce que vous vouliez vous y établir. Il en deviendra propriétaire pour votre bien et il en prendra grand soin. Il vous prendra sous son aile et s'occupera de vous; il vous donnera des écoles et vous construira des maisons quand vous voudrez vous établir.»

Nous avons cru en certaines de ces paroles, mais nous n'aimions pas l'idée de renoncer à toutes nos terres, car certains avaient peur que notre Puissant Père ne les garde. Mais notre Puissant Père avait toujours été bon pour nous. Nous avons cru en sa parole, parce que nous avons toujours eu une grande confiance en lui; alors, nous lui avons dit oui, qu'il pouvait garder nos terres pour nous. Puis, notre Puissant Père a pensé qu'il serait mieux pour nous de vendre toutes nos terres sur les ruisseaux Twelve Mile et Sixteen et la partie supérieure de la Credit à des hommes blancs. Nous avons eu beaucoup de regret, parce que nous ne voulions pas les vendre⁵⁶.

Ce que les nations autochtones ne savaient pas, c'est que, de l'avis de la Couronne, lorsqu'un traité avait été conclu, les terres visées pouvaient devenir propriété privée. Au début du xix^e siècle, les autochtones du sud-ouest de l'Ontario se plaignaient de ce que les agriculteurs lâchaient leurs chiens après eux lorsqu'ils essayaient de traverser un champ pour se rendre à un lieu de chasse ou de pêche. Mais ce n'est pas tout. En 1806, les mêmes Mississaugas ont protesté auprès du sous-surintendant général William Claus contre le fait que la rivière Credit à son embouchure sur le lac Ontario [TRADUCTION] «est tellement sale à cause du savon à lessive et d'autres ordures que le poisson refuse de monter la rivière comme à l'habitude, ce qui fait que nos familles sont

dans la détresse parce qu'elles manquent de nourriture». Ils ont demandé que les colons soient réinstallés loin de la rivière⁵⁷.

[TRADUCTION] Dans notre région, les autochtones n'ont pas accès à la plupart des terres de la Couronne parce que nous devons traverser des propriétés privées pour y arriver. Par exemple, il y a dans notre région un homme qui est propriétaire de près de 1000 acres et il a, partout sur son terrain, des pancartes disant que c'est une propriété privée, mais il conserve un camp de chasse sur les terres de la Couronne. Pour aller sur les terres de la Couronne, nous devons traverser les siennes, mais c'est interdit.

Le ministère des Ressources naturelles a transformé en parc des terres où j'ai chassé et pêché pendant des années et, cet automne-là, des accusations ont été portées contre nous parce que nous y avons chassé.

Paul Day
Toronto (Ontario)
4 juin 1993

Les colons croyaient avoir acquis des titres de biens-fonds valides — un fait reconnu par les représentants de la Couronne — et la réaction des autochtones les laissait en général perplexes. Ils étaient mus par leurs propres raisons culturelles pour acquérir des terres. Sauf sur la côte est, la vaste majorité des colons étaient venus en Amérique du Nord, jusque vers le milieu du xix^e siècle, en quête de terres; bon nombre d'entre eux croyaient répondre à l'exhortation biblique de dominer la terre⁵⁸. Pour les colons agriculteurs venus d'Angleterre, où la plus grande partie de la couverture forestière avait disparu à l'époque des Normands (contrairement à la France, où il restait encore de vastes étendues boisées), les régions boisées étaient considérées comme sauvages et improductives⁵⁹. Ils trouvaient donc que les autochtones n'en faisaient pas une bonne utilisation. Dans un discours prononcé devant des nations autochtones assemblées au nord du lac Huron à l'été 1836, le lieutenant-gouverneur Francis Bond Head du Haut-Canada a résumé en ces termes l'attitude qui régnait alors:

[TRADUCTION] Dans toutes les régions du monde, les fermiers cherchent des terres non cultivées aussi avidement que vous, mes enfants rouges, essayez de trouver du gibier dans votre forêt.

Si vous cultiviez vos terres, elles seraient alors considérées comme votre propre bien de la même manière que vos chiens appartiennent à ceux d'entre vous qui les ont élevés; mais les terres non cultivées sont comme les animaux sauvages, et votre Puissant Père, qui vous a protégés jusqu'à aujourd'hui, a maintenant beaucoup de difficulté à mettre vos terres à l'abri des Blancs qui veulent s'en emparer pour les cultiver⁶⁰.

De tels sentiments subsistent encore aujourd'hui, même si le pourcentage de Canadiens demeurés dans les fermes a fortement diminué. Jusqu'à tout récemment, les programmes gouvernementaux à l'intention des agriculteurs bénéficiaient d'un plus grand appui que ceux visant les pêcheurs ou les travailleurs de l'industrie primaire. L'attitude face aux «terres non cultivées» a eu une influence subtile et persistante, au point où on en est venu à croire que ce que les autochtones ont fait (ou continuent de faire) sur les terres n'a jamais été ni assez efficace ou productif pour être considéré comme une véritable activité économique⁶¹.

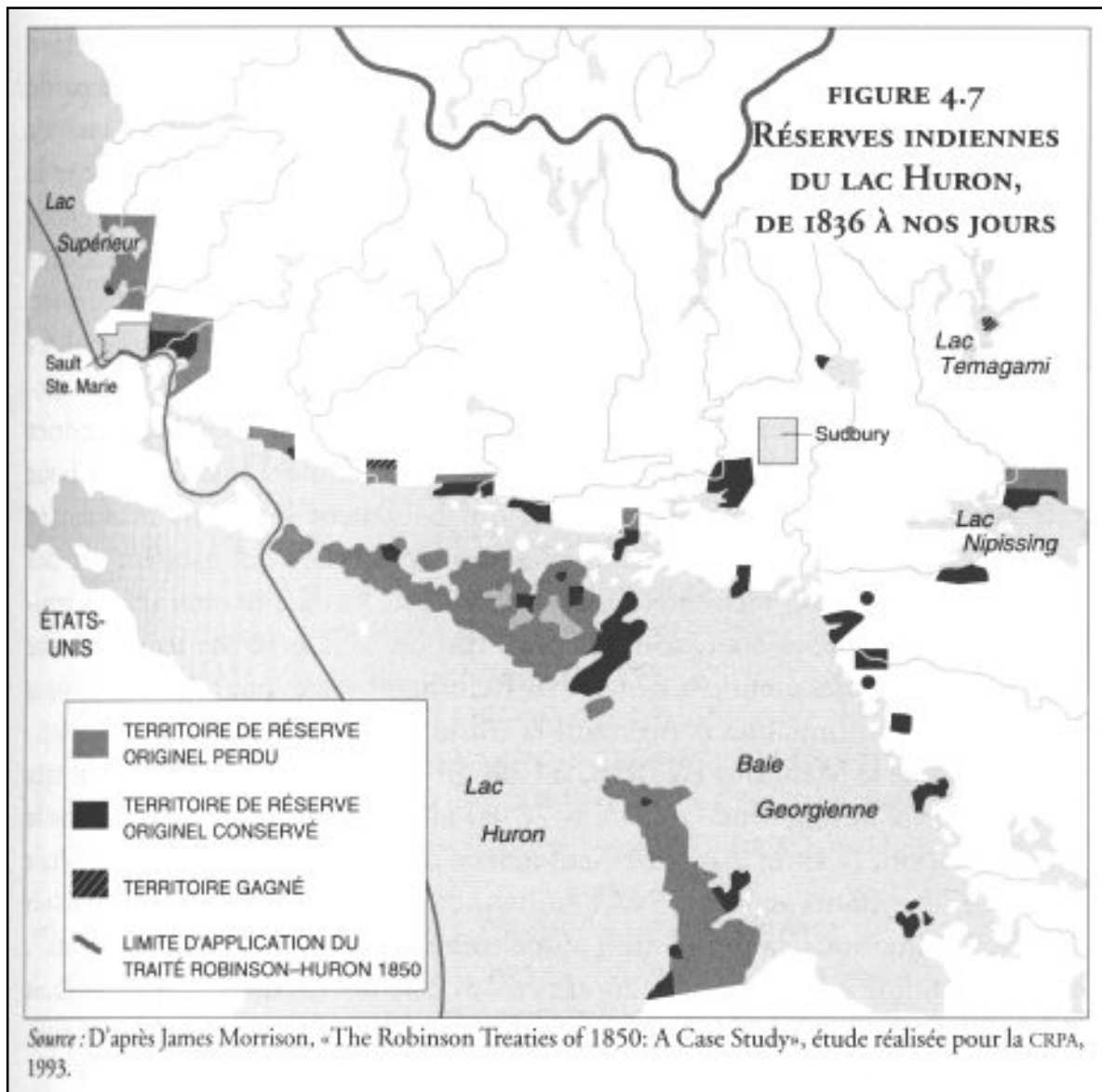
Les premières réserves

Déjà, au début du xvii^e siècle, en Nouvelle-France et en Acadie, des terres étaient mises de côté pour que les ordres missionnaires puissent fixer les Indiens en un endroit et les évangéliser. Ces «réductions», comme on les appelait, étaient inspirées des missions que les jésuites avaient déjà créées pour les autochtones d'Amérique centrale et du Sud. Par exemple, les terres actuelles des Mohawks à Kahnawake (Sault-Saint-Louis) et Kanesatake (lac des Deux-Montagnes) ont fait partie des missions chrétiennes administrées par les jésuites et les sulpiciens, respectivement, à la fin du xvii^e et au début du xviii^e siècle⁶². Les Mohawks considéraient toutefois que les terres leur appartenaient, que les missionnaires n'en étaient pas les propriétaires; tant durant le Régime français qu'après l'arrivée des Britanniques, ils n'ont pas cessé d'exercer des pressions en vue de la reconnaissance de leurs propres titres. «Nous vous prions instamment d'user de votre influence, a dit Agneetha, le chef de Kanesatake, au surintendant général sir John Johnson en 1788, [...] pour qu'on dresse en notre nom un nouvel Acte pour les terres que nous occupons, et pour que nous les détenions au même titre que les Mohawks de Grand River et de Bay de Quinte détiennent les leurs⁶³.»

Tout au long de la première moitié du xix^e siècle, la création de réserves s'est poursuivie dans les territoires qui forment maintenant le Québec, les Maritimes et l'Ontario, parfois dans le cadre de traités, parfois autrement. Pourtant, même

ces réserves étaient la cible de pressions en faveur de la colonisation. Le but de la visite du lieutenant-gouverneur Bond Head dans le nord des Grands Lacs en 1836 était de persuader les nations de cette région de permettre que la péninsule Bruce et l'archipel Manitoulin dans le lac Huron soient mises de côté en vue de la création de réserves pouvant accueillir toutes les nations qui choisiraient de s'y installer. Et ce, pour que les autochtones qui vivaient dans les plus petites réserves du sud de l'Ontario cèdent leurs terres à des colons. Cependant, à mesure que la colonisation progressait vers le nord, ces régions ont fait à leur tour l'objet de pressions, tout comme les diverses réserves qui avaient été créées le long de la baie Georgienne et du lac Huron en vertu des traités Robinson de 1850. De nouveaux traités conclus à propos des terres en 1854, 1857, 1858 et 1862 ont ouvert une bonne partie de ces terres de réserve à la colonisation⁶⁴.

Il est intéressant de comparer la carte de 1849 du lac Huron, mentionnée ci-dessus (voir figure 4.6), à la figure 4.7 pour voir ce qui est arrivé aux réserves de la région. La figure 4.6 montre les territoires qui appartenaient à l'origine aux bandes qui vivaient le long de la rive nord du lac, ainsi que les réserves indiennes de la péninsule Bruce et de l'île Manitoulin. La figure 4.7 donne une idée de l'étendue originelle et actuelle des réserves créées par les traités Robinson, ainsi que de l'étendue des terres de réserve qui existent encore dans la péninsule Bruce et dans l'île Manitoulin. Les deux réserves modernes de Sault Ste. Marie (Garden River et Batchewana) ont été réduites de près des quatre cinquièmes depuis le traité de 1850, et la réserve de Saugeen (Bruce) ne correspond plus qu'à quelques points minuscules sur la carte. En réalité, les Indiens de cette région ont été doublement dépossédés.



Pendant une bonne partie du xix^e siècle, les réserves ont été considérées comme des endroits où confiner les Indiens jusqu'à ce qu'ils soient «civilisés». Après avoir acquis de «bonnes» habitudes de travail et d'épargne, ils pouvaient être intégrés («émancipés», selon les termes de la législation sur les Indiens de cette époque) dans la société comme citoyens à part entière ayant des responsabilités et des droits égaux et avoir droit alors à une partie proportionnelle des biens de la réserve⁶⁵. Un Indien ne pouvait être à la fois autochtone et citoyen du Canada; pour être propriétaire foncier, il lui fallait quitter la réserve⁶⁶.

Les Prairies

Le processus d'établissement de traités, qui avait débuté dans les deux provinces centrales, a été appliqué dans le nord-ouest de l'Ontario et dans les prairies de l'Ouest après la Confédération. Les Cris, les Assiniboines, les Saulteux et les Siksikas, comprenant que l'arrivée de tant de nouveaux venus changerait leur vie, ont essayé d'obtenir une assise économique ainsi que la promesse d'une aide soutenue de la part du gouvernement. Les diverses réserves créées en vertu de ce qu'on appelle les traités numérotés constituaient une partie de cette assise économique.

Personne n'a dit aux nations des Prairies que les traités signés les assujettiraient aux politiques et aux lois existantes, en particulier à la *Loi sur les Indiens*. Outre qu'elle contenait désormais une longue liste de mesures régissant la vie quotidienne des Indiens, la loi de 1876 leur interdisait expressément d'acquérir un droit d'établissement au Manitoba, dans les Territoires du Nord-Ouest et dans le territoire du Keewatin, à moins d'être émancipés⁶⁷. Jusqu'à ce moment-là, ils devaient demeurer dans des réserves. Les Métis, qui avaient jadis parcouru les grands espaces de l'Ouest, aux côtés de leurs frères indiens, en étaient réduits à essayer de survivre aux abords des terres de la Couronne⁶⁸.

En 1885, le ministère responsable des Indiens a adopté un système de laissez-passer en vertu duquel les Indiens devaient obtenir l'autorisation écrite de l'agent des affaires indiennes pour pouvoir quitter leurs réserves. Le système, qui a été en vigueur durant une vingtaine d'années, avait notamment été conçu pour restreindre les déplacements des chefs indiens au lendemain de la rébellion de Riel⁶⁹. Néanmoins, une fois la menace militaire estompée, tant les colons que les représentants du gouvernement ont trouvé de nouvelles raisons de le maintenir. Les colons, qui se plaignaient souvent que les Indiens tuaient leur bétail, voyaient dans le système des laissez-passer un moyen de les empêcher de flâner dans leurs villes et de leur faire concurrence pour le gibier et le poisson. Pour les responsables gouvernementaux, le système était censé décourager la participation à des cérémonies comme la danse du soleil ou la danse de la soif, empêcher des nations comme les Cris des plaines de demander de plus grandes réserves et implanter solidement l'agriculture dans les réserves en empêchant les Indiens de voyager pendant qu'il y avait du travail à faire dans les champs (voir le chapitre 9 du volume 1)⁷⁰.

Malgré ce dernier objectif, certaines nations des Prairies, signataires de traités, n'ont jamais reçu toutes les terres de réserve auxquelles elles avaient droit et n'ont donc même jamais eu l'occasion de faire l'apprentissage de l'agriculture. De plus, lors de la ruée vers les terres qui a accompagné la construction du

chemin de fer du Canadien Pacifique, de nombreuses Premières nations ont perdu une partie de leurs réserves. Dans le sud de la Saskatchewan seulement, près d'un quart de million d'acres de terres de réserve avaient été vendues avant 1914. Il est très rarement arrivé que les Premières nations vendent leurs terres de leur propre gré; habituellement, ce n'est qu'après avoir subi de fortes pressions de la part des responsables gouvernementaux et des colons locaux qu'ils se laissaient convaincre de se départir de leurs terres⁷¹. Il est arrivé que des terres de réserve soient expropriées pour des emprises du chemin de fer ou les besoins de municipalités avoisinantes. Dans d'autres cas, des terres de réserve ont été perdues en raison de transactions douteuses impliquant des agents gouvernementaux et des spéculateurs fonciers. Dans un cas célèbre, documenté dans les années 70 par la Federation of Saskatchewan Indian Nations, une preuve matérielle a fait ressortir que des actes de transfert frauduleux de terres appartenant à la Première nation de White Bear avaient été dactylographiés dans le bureau du surintendant local des affaires indiennes⁷².

Que la corruption ait joué ou non dans le transfert de terres de réserve, la réticence des nouveaux habitants de l'Ouest canadien — responsables gouvernementaux, colons ou politiciens élus — à accepter le maintien des réserves en place se fondait sur un certain nombre de motifs profonds, notamment l'opinion répandue que les terres devraient pouvoir se vendre librement. Ainsi, aucune terre ne demeurerait «inculte» (selon le sens que la société non autochtone donnait à ce terme) et l'utilisation la plus rentable finirait par s'imposer. Le comportement des responsables du gouvernement obéissait donc à une certaine logique. En machinant la cession et la vente des terres de réserve, ils veillaient à ce que l'intérêt général (au sens où ils l'entendaient) l'emporte sur les intérêts territoriaux des autochtones⁷³.

Le gouvernement fédéral — qui a continué d'exercer un contrôle sur les terres et sur les ressources dans les provinces des Prairies jusqu'en 1930 — a aussi pris possession de terres de réserve pour d'autres raisons lorsqu'il croyait que cela servait l'intérêt général. En 1896, par exemple, le ministère des Affaires indiennes a mis de côté 728 acres au lac Clear dans le sud-ouest du Manitoba comme réserve de pêche pour la bande de Saulteux de Keeseekoowenin. Une trentaine d'années plus tard, le gouvernement fédéral a déclaré inopérant le décret en conseil pris à l'époque et a intégré la réserve de pêche dans le nouveau parc national du Mont-Riding, créé en 1933. Les membres de la bande de Keeseekoowenin ont été évincés et leurs maisons, brûlées. En 1994, le ministère des Affaires indiennes a finalement réglé la revendication territoriale particulière formulée à l'encontre de ses mesures antérieures; la

partie contestée du parc national a été rendue, par décret en conseil, aux Saulteux de Keeseekoowenin⁷⁴.

La Colombie-Britannique

[TRADUCTION] En ce moment même, le lieutenant-gouverneur du Manitoba est en expédition au loin pour conclure un traité avec les tribus du nord de la rivière Saskatchewan. L'année dernière, il a négocié deux traités avec les Chippewas et les Cris; l'an prochain, il devrait pouvoir conclure un traité avec les Pieds-Noirs et, lorsque ce sera chose faite, la Couronne britannique aura acquis un titre pour chaque acre de terre qui s'étend entre le lac Supérieur et le sommet des Rocheuses.

Mais, en Colombie-Britannique — exception faite des quelques cas où une telle pratique a été adoptée sous l'autorité de la Compagnie de la Baie d'Hudson ou sous les auspices de sir James Douglas —, le gouvernement provincial a toujours tenu pour acquis que le fief simple de même que la souveraineté sur les terres résidaient dans la Reine. Conformément à ce principe, il a concédé de vastes terres de pâturage et pris dans différentes régions du pays diverses autres mesures qui sont de nature à restreindre grandement ou à entraver les droits de prescription des sujets indiens de la Reine, d'où un sentiment d'insatisfaction chez les populations indiennes⁷⁵.

Comme le Gouverneur général le signalait dans sa dépêche officielle au Secrétaire colonial, des traités avaient été conclus dans les Prairies, mais pas dans la partie continentale de la Colombie-Britannique. En réalité, lord Dufferin essayait depuis plus d'un an déjà de persuader le gouvernement du Canada de forcer la Colombie-Britannique à respecter la politique d'établissement de traités énoncée dans la loi de 1871 qui avait admis cette colonie au rang de province dans la Confédération⁷⁶. Les colons, cependant, avaient des vues arrêtées sur le sujet. [TRADUCTION] «Si vous commenciez maintenant à racheter le titre ancestral des Indiens sur les terres de la Colombie-Britannique, de dire le lieutenant-gouverneur Joseph Trutch à sir John A. Macdonald en 1872, vous reviendriez sur tout ce qui a été fait ici pendant les 30 dernières années et seriez tenu, pour être équitable, de compenser les tribus qui habitaient le district maintenant peuplé et cultivé par des Blancs tout autant que celles qui habitent sur des terres plus éloignées et incultes.» En ce qui concerne les nations indiennes, le gouvernement provincial était, tout au plus,

disposé à réserver de temps à autre [TRADUCTION] «des étendues de terre suffisamment vastes pour répondre à tous leurs besoins raisonnables concernant la culture et le pacage⁷⁷».

Frank Oliver et la bande Michel

Journaliste bien en vue et pionnier à Edmonton (Alberta), Frank Oliver (1853-1933) était l'un des politiciens les plus puissants de l'histoire de l'Ouest canadien. Comme ministre de l'Intérieur et surintendant général des Affaires indiennes de 1905 à 1911 dans le gouvernement de sir Wilfrid Laurier, Oliver a tout fait en son pouvoir pour obtenir la cession des diverses réserves indiennes situées dans sa ville et aux alentours.

L'une de ces réserves, dans ce qui est aujourd'hui le nord-ouest d'Edmonton, appartenait à la bande Michel (d'ascendance iroquoise, crie et métisse) en vertu du Traité 6. En 1906, après que Frank Oliver et des fonctionnaires du ministère des Indiens ont exercé des pressions considérables sur elle (avec promesse de chevaux et de matériel agricole), la bande a accepté de se départir d'une partie des terres de sa réserve. Lors de la vente aux enchères qui a eu lieu au mois de décembre de cette année-là (qu'Oliver a supervisée personnellement), 8200 acres de terres appartenant à la bande se sont vendues en quatre heures au prix de 9\$ l'acre. Les trois quarts de ces terres ont été vendues à deux spéculateurs, Frederick Grant et Christopher Fahrni, deux alliés politiques d'Oliver et du gouvernement Laurier.

En 1910, aucun des deux n'avait encore versé même un sou du prix d'achat. Aux termes de la législation sur les Indiens, les ventes auraient dû être annulées sur le champ pour non-paiement. Dans le cas des terres de Grant, la vente n'a été annulée qu'en 1927, après de multiples tentatives infructueuses pour en garantir le paiement. Toutefois, les Affaires indiennes avaient annulé la vente de terres à Fahrni en 1910, puis retiré cette annulation quelques jours plus tard sans explication. Peu de temps après, les terres de Fahrni ont été vendues à J.J. Anderson, directeur de banque d'Edmonton, au quart du prix d'achat original. En 1914, Anderson a transféré ses titres sur ces terres à son beau-père, nul autre que Frank Oliver.

Source: Voir Bennett McCardle, *The Michel Band: A Short History*, Indian Association of Alberta, 1981. Voir aussi Tyler and Wright Research Consultants Limited, «The Alienation of Indian Reserve Lands during the Administration of Sir Wilfrid Laurier,

Comme le Manitoba en 1870, la Colombie-Britannique comptait une très forte majorité autochtone (au moins 70%) au moment de son entrée dans la Confédération. D'après le recensement fédéral de 1871, la population totale était de 36247 habitants — dont 25661 Indiens et 1000 Chinois — quoique, selon d'autres estimations, la population autochtone ait été considérablement plus⁷⁸. Cependant, une loi provinciale adoptée en 1872 privait ces deux groupes du droit de vote aux élections provinciales et fédérales, si bien que toutes les décisions politiques dans la province étaient prises par la petite minorité de colons⁷⁹.

C'était donc cette petite minorité qui déterminait en quoi consistaient au juste les «besoins raisonnables» des nations indiennes. Les ordonnances relatives aux terres de la Couronne rendues avant et après la Confédération ont empêché les Indiens d'exercer un droit de préemption sans l'autorisation écrite du gouverneur, qui n'a quasiment jamais été donnée⁸⁰. Et la superficie des réserves indiennes dans la colonie (province) était limitée, en moyenne, à moins de 10 acres par famille, en comparaison de 160 à 640 acres (par famille de cinq personnes) en vertu des traités conclus dans les Prairies⁸¹. Au moment de la Confédération, la plupart des terres tenues et utilisées par les nations indiennes dans le sud et le centre de la Colombie-Britannique avaient été transférées à des agriculteurs et des éleveurs non autochtones⁸².

En 1875, le Cabinet fédéral a souscrit à un avis juridique du ministre de la Justice qui exhortait la Couronne à désavouer la première loi de la Colombie-Britannique sur les terres publiques⁸³, pour le motif qu'elle ne tenait pas dûment compte des intérêts fonciers des autochtones. En plus de citer la *Proclamation royale de 1763*, le ministre a soutenu que le titre ancestral constituait un intérêt distinct de celui de la Colombie-Britannique à l'égard des terres à l'intérieur de ses frontières, selon l'article 109 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*⁸⁴. Cependant, au lieu de désavouer la loi, le gouvernement fédéral a proposé à la province de négocier, ce qu'elle a accepté. En 1876, les deux gouvernements ont mis sur pied une commission mixte chargée d'enquêter sur la question des terres indiennes. Le commissaire provincial, G.M. Sproat, a suggéré que des instructions soient données à la commission sur le principe du titre ancestral pour que des traités puissent être conclus, mais cela ne s'est jamais fait. Durant ses cinq années d'existence, la commission a attribué plusieurs réserves aux nations indiennes signataires de

traités dans l'île de Vancouver, mais elle n'a jamais terminé ses travaux dans la partie continentale de la province⁸⁵.

Comparativement à la norme nationale, les réserves de la Colombie-Britannique étaient de faible dimension et elles allaient s'amenuiser encore. Une autre commission royale mixte fédérale-provinciale (la commission McKenna- McBride), créée en 1912 pour régler la sempiternelle question des terres indiennes, a recommandé que 19 000 hectares — y compris des étendues de terre depuis longtemps convoitées par les colons — soient retranchés des réserves et des collectivités indiennes de la province puisqu'elles excédaient les besoins⁸⁶.

Dès l'échec de la première commission mixte en 1875-1880, les nations indiennes de la Colombie-Britannique se sont mises à exercer des pressions sur la Couronne pour qu'elle reconnaisse leurs droits territoriaux et les indemnise pour les terres qui leur avaient été enlevées. En 1913, par exemple, les Nis_ga'as de la vallée de la Nass ont présenté au Conseil privé impérial une pétition demandant la reconnaissance de leur titre ancestral, laquelle a été soumise au gouvernement canadien. Toutefois, le gouvernement fédéral a cédé aux pressions exercées par le gouvernement provincial et n'a pas renvoyé la question à la Cour de l'Échiquier du Canada, avec le droit d'interjeter appel devant le Comité judiciaire du Conseil privé, alors la plus haute cour du pays⁸⁷. L'échec des efforts mis en œuvre pour régler leurs griefs a éventuellement amené les Nis_ga'as à poursuivre les deux gouvernements devant les tribunaux, décision qui a débouché sur l'arrêt *Calder* rendu en 1973 par la Cour suprême et sur une ère nouvelle de la politique fédérale touchant les revendications territoriales. La création récente de la Commission des traités de la Colombie-Britannique n'est que la dernière d'une longue série de tentatives visant à régler des questions qui remontent à une époque antérieure à l'entrée de la province dans la Confédération.

Le Nord

[L]es sauvages s'opposaient en général à être placés sur les réserves. Il eût été impossible de faire un traité si nous ne leur avions pas assuré que nous n'avions aucune intention de les confiner dans des réserves. Nous avons dû leur expliquer que la disposition relative aux réserves et à la répartition des terres était faite pour les protéger et pour leur assurer à perpétuité une portion raisonnable de la terre cédée, dans le cas où la colonisation avancerait⁸⁸.

Alors que le but de la politique consistait à transformer les autochtones en agriculteurs dans la plus grande partie du Canada, même les responsables des Affaires indiennes savaient que des programmes en ce sens seraient difficiles, sinon impossibles à mettre en œuvre dans les régions les plus au nord où les terres agricoles étaient rares, voire inexistantes. Au tournant du xxe siècle, la frontière de l'exploitation des ressources s'étendait des rives nord des lacs Huron et Supérieur — où des gisements de minéraux avaient été découverts au milieu des années 1840 — à la forêt boréale et aux régions arctiques du Canada. L'exploitation de ces ressources est allée de pair avec la colonisation des terres fertiles, mais indépendamment de celle-ci⁸⁹.

Les réserves indiennes de l'Okanagan

Après avoir proclamé le gouvernement colonial pour la Colombie-Britannique continentale en 1858, le gouverneur James Douglas a personnellement visité la vallée du moyen Fraser, de la Similkameen et de l'Okanagan au printemps de 1860 afin d'obtenir des Indiens l'autorisation d'ouvrir le territoire à la colonisation. Au cours des négociations qui ont précédé la conclusion d'un accord, Douglas a garanti aux Okanagans et autres tribus locales qu'ils pourraient continuer de chasser et de pêcher sur les terres inoccupées de la Couronne et choisir des réserves de la taille ou à l'endroit qu'ils voulaient. En 1861, les Okanagans ont choisi officiellement comme réserves la plus grande partie des bonnes terres basses de Head of the Lake et de Penticton, conservant leurs villages, leurs camps de pêche, leurs jardins, et de bons quartiers d'hiver pour leur bétail. Les deux réserves de l'Okanagan ont toutefois été réduites à une petite fraction de leur taille initiale en 1865 lorsque le juge de paix local, J.C. Haynes, a affirmé qu'elles étaient d'une grandeur excessive pour les besoins d'Indiens semi-nomades. La superficie des réserves a donc été réduite, en gros, de 200 à 25 acres par famille, dont peut-être 10 acres de terres arables. Les propriétaires non autochtones d'animaux d'élevage ont ainsi pu acquérir les basses terres nouvellement mises sur le marché et en faire le point de départ de leurs opérations. [...]

Lorsque les Indiens ont vu que la taille réduite des réserves de Haynes nuisait à leur production agricole et compris les répercussions qu'aurait sur eux la conception britannique de la propriété privée, avec ses clôtures et ses lois sur l'entrée abusive, ils ont commencé à s'agiter et à devenir menaçants. En 1877, face au mécontentement des Indiens, les gouvernements fédéral et provincial ont constitué la Commission des

réserves indiennes et l'ont dépêchée auprès des Shuswaps et des Okanagans. Après s'être penchée sur le cas de chaque réserve pour cerner et satisfaire les revendications minimales des Indiens, la Commission a recommandé que les réserves soient agrandies (cette recommandation n'a été suivie d'effets qu'au début des années 1890), selon un rapport de 24 acres par tête de bétail. La nouvelle réserve de Nkamaplix (Head of the Lake), d'une superficie de plus de 25000 acres, plus des pâturages communaux de 25000 acres, aurait englobé 1200 acres de terres arables, ou 19 acres par adulte de sexe masculin. [...] En 1880, cependant, le gouvernement, composé en majorité de colons, a catégoriquement refusé aux Indiens le droit d'acheter des terres hors de la réserve et, en 1893, le commissaire des réserves indiennes, Peter O'Reilly, a reçu l'ordre de «retrancher» les pâturages communaux rattachés aux réserves de Nkamaplix, de Penticton et de Douglas Lake. Une nouvelle érosion de l'assise territoriale s'est produite dans les années 1890 lorsque le gouvernement a autorisé les colons à acheter les terres immédiatement adjacentes à différentes réserves, privant ainsi les Indiens de l'accès aux terres de la Couronne situées au-delà de celles-ci. D'autres réductions ont été recommandées par la commission McKenna-McBride de 1912 à 1916: les superficies respectives des réserves de Penticton, de Westbank et de Spallumcheen ont ainsi été réduites de 14060, 1764 et 1831 acres, et la réserve de Nkamaplix, amputée de diverses petites terres de réserve qui se trouvaient à sa périphérie.

Source: Duane Thomson, «The Response of Okanagan Indians to European Settlement», *B.C. Studies*, printemps 1994, no 101, pp. 101 à 104. Traduction.

Des tentatives avaient été faites précédemment pour traiter avec les autochtones vivant dans des régions du pays riches en ressources. En 1851, la province du Bas-Canada avait réservé quelque 250 000 acres de terres pour les peuples indiens résidant dans cette province. Les trois réserves les plus grandes — à Maniwaki, à la tête du lac Témiscamingue et à Manicouagan (Betsiamites) sur la rive nord du Saint-Laurent — visaient à protéger (grâce surtout aux interventions des missionnaires oblats) les Attikameks, les Algonquins et les Montagnais des déprédations des bûcherons et des colons dans les vallées supérieures du Saint-Laurent, du Saint-Maurice et de l'Outaouais où l'industrie forestière s'était implantée depuis les années 1820⁹⁰. Contrairement à la pratique antérieure dans le Haut-Canada, ces réserves n'étaient pas le résultat de traités, et la loi de 1851 ne faisait pas allusion non plus à la cession ou à l'extinction du titre ancestral⁹¹. Cependant, certaines des nations autochtones en cause — notamment les Algonquins et le groupe

apparenté des Nipissings, qui avaient des villages d'été à Oka et à Trois-Rivières — s'étaient plaintes à la Couronne, depuis la fin du xviii^e siècle, de ce que les gouvernements coloniaux avaient autorisé la colonisation et l'exploitation sur leurs territoires de chasse dans les vallées de l'Outaouais et du Saint-Maurice avant que des traités aient été conclus. Ces griefs non réglés sont à l'origine des revendications actuelles des Algonquins de Golden Lake en Ontario et des divers groupes algonquins du Québec⁹² (voir annexe 4B). Les négociations actuelles des revendications des Attikameks-Montagnais s'expliquent aussi par le fait que rien n'a été fait auparavant à propos de leur titre ancestral⁹³.

Au moment où des terres étaient mises de côté dans l'est de la province du Canada, les protestations des autochtones dans l'ouest (maintenant l'Ontario) ont débouché sur la négociation de traités. Dès l'arrivée des premières équipes d'exploration en 1845, les Ojibwas et les Métis des lacs Huron et Supérieur se sont fortement opposés à l'exploitation des ressources naturelles sans leur consentement. À l'automne 1849, une expédition guerrière dirigée par le chef Shinguacšuse s'est emparée d'une mine en exploitation à la baie Mica, un peu en amont de Sault Ste. Marie. Le gouvernement a envoyé des troupes et les agresseurs ont été arrêtés, mais le gouverneur général, lord Elgin, a ordonné que la province fasse un traité. Cette tâche a été confiée à un politicien bien en vue, William Benjamin Robinson, qui, en septembre 1850, a négocié deux accords avec les Ojibwas des lacs supérieurs, lesquels portent son nom⁹⁴.

Les traités Robinson prévoyaient la reconnaissance de diverses réserves, surtout le long des rives des lacs. Cependant, le commissaire Robinson, qui connaissait de première main les ressources de la région (il avait été commerçant de fourrures et avait géré l'une des exploitations minières), insista sur le fait que les Ojibwas n'étaient pas tenus de renoncer à tous leurs liens avec leurs terres traditionnelles. Citons le rapport de Robinson au surintendant général des Affaires indiennes:

[TRADUCTION] J'ai expliqué aux chefs la différence entre les terres cédées jusqu'ici dans cette province, et celles qui sont à l'étude: elles étaient de bonne qualité et se sont vendues rapidement à des prix qui ont permis au gouvernement de se montrer plus libéral, et elles étaient aussi occupées par les Blancs, de telle sorte que les Indiens n'auraient pas pu y chasser ou n'y auraient pas eu accès: *tandis que les terres maintenant cédées sont notoirement stériles et improductives et ne seront probablement jamais colonisées, sauf dans quelques localités par*

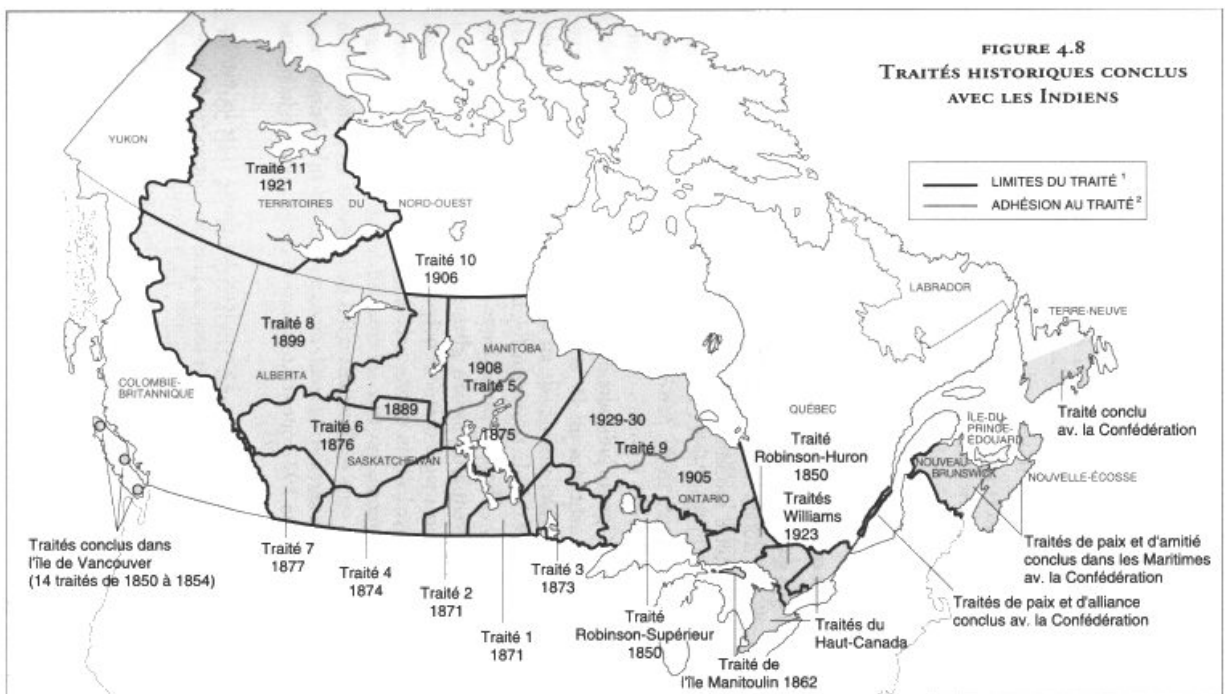
des compagnies minières, dont l'implantation parmi les Indiens, au lieu de leur être préjudiciable, s'avérerait fort avantageuse puisqu'elles pourraient acheter tout ce que les Indiens pourraient avoir à vendre et leur offrir des marchandises de toutes sortes à des prix raisonnables⁹⁵ [nous soulignons].

Les derniers traités numérotés (8 à 11, plus les adhésions aux traités 5 et 6) qui ont été conclus entre 1898 et 1930 (voir figure 4.8) peuvent également être considérés en totalité ou en partie comme des traités d'exploitation des ressources. Même si des terres de réserve ont été mises de côté à l'intérieur des territoires visés — souvent selon une formule de 640 acres par famille de cinq personnes, par rapport à 160 acres seulement dans les Prairies — les nations participantes, comme celles des lacs Huron et Supérieur, se sont constamment laissé dire qu'elles ne seraient pas forcées de résider sur ces terres et que nulle atteinte ne serait portée non plus à leur économie traditionnelle. Ainsi, les commissaires au Traité 9 ont décrit en ces termes la réaction du chef de la bande d'Osnaburgh de la région de la rivière Albany entre le nord de l'Ontario et les Territoires du Nord-Ouest en 1905:

Missabay, le chef reconnu de la bande, prit alors la parole pour faire observer que ses compagnons, en consentant à signer le traité, seraient dépouillés de leurs droits de chasse et de pêche et obligés de demeurer sur la réserve qui leur serait assignée. Après lui avoir démontré que rien ne serait changé à ce sujet-là dans leur manière de vivre, [...] le chef prenant la parole, exposa qu'après mûre réflexion, ils avaient convenu de signer le traité que Sa Majesté leur proposait, confiants qu'ils n'en retireraient que des avantages⁹⁶ [...]

Bon nombre des réserves prévues par ces traités ont été effectivement arpentées et constituées, mais pas toutes. Cela est particulièrement vrai des traités 8, 10 et 11, qui couvrent une bonne partie du nord de l'Alberta, la Saskatchewan, le nord-est de la Colombie-Britannique et les Territoires du Nord-Ouest. Bien des réserves prévues par le Traité 8 dans le nord de l'Alberta et la Colombie-Britannique n'ont pas été créées avant les années 50, par exemple, et les réserves du Traité 10, dans le nord de la Saskatchewan, n'ont vu le jour que dans les années 70. L'absence de création de réserves dans les Territoires du Nord-Ouest est l'une des raisons qui ont amené le juge Morrow de la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest à conclure qu'il n'y avait pas eu extinction du titre ancestral en vertu des traités 8 et 11⁹⁷. Cette décision a beaucoup hâté la négociation des revendications globales avec les Dénés et les Métis des Territoires du Nord-Ouest.

Il est essentiel de considérer l'intention des autochtones pour comprendre les traités. Dans le cas des traités du Nord, par exemple, bien des éléments portent à croire que divers groupes ne connaissaient pas le contenu du document comme tel, ou hésitaient à y adhérer⁹⁸. En 1903, l'agent H.A. Conroy expliquait au ministère des Affaires indiennes les difficultés que lui posait la bande des Castors de la région de Fort St. John: Les sauvages de cet endroit sont fort indépendants, et il est impossible de les persuader à accepter le traité. Quelques familles seulement l'ont fait. Ces sauvages disent qu'ils n'ont que faire du traité, qu'ils n'ont aucune peine à gagner leur vie. L'un d'eux, homme très intelligent, m'a dit que quand il serait vieux et ne pourrait plus travailler il s'adresserait au gouvernement; mais que jusque-là il ne croyait pas agir honnêtement en demandant des secours dont il n'avait pas réellement besoin⁹⁹.



Notes: 1. Les limites des traités sont approximatives.

2. Extension des limites du traité original résultant d'adhésions ultérieures.

Source: Données tirées du Service d'information de l'Atlas national, feuille n° MCR4162 © 1991. Sa Majesté du chef du Canada avec l'aimable autorisation de Ressources naturelles Canada.

Certains groupes n'ont jamais signé de traité, même si leurs terres ancestrales se trouvaient à l'intérieur des bornes et des limites décrites dans un traité en particulier. Un exemple frappant est celui des Cris de la région des lacs Whitefish, Little Buffalo et Lubicon dans le nord de l'Alberta, que l'on supposait visés par les dispositions du Traité 8. Depuis de nombreuses années, les Cris du lac Lubicon repoussent les affirmations du gouvernement selon lesquelles ils sont parties à ce traité, et ils revendiquent leur titre ancestral dans diverses

tribunes¹⁰⁰.

Des promesses oubliées

Les difficultés que les autochtones ont éprouvées à se constituer ou à maintenir une assise territoriale durant les années qui se sont écoulées entre la Confédération et la Deuxième Guerre mondiale étaient intimement liées à la diminution générale du respect, de la part de la Couronne, pour leurs droits aux terres et aux ressources. À la fin du xix^e siècle, partout dans l'empire britannique, la législation trahissait les doutes des autorités quant à l'existence et à la nature du titre ancestral. En 1888, le Comité judiciaire du Conseil privé (cjcpc) a laissé entendre que les droits des autochtones sur les terres et les ressources ne précédaient pas la Proclamation royale, mais qu'ils en découlaient et, comme tels, qu'ils «dépendaient du bon plaisir du souverain¹⁰¹». En 1919, le cjcpc affirmait, dans une affaire concernant la Rhodésie du Sud, que certaines [TRADUCTION] «tribus aborigènes [...] se trouvent à un niveau tellement bas dans l'échelle de l'organisation sociale que leurs usages et leur conception des droits et des devoirs ne sauraient aller de pair avec les institutions ou les idées juridiques de la société civilisée» et que, par conséquent, leur titre ancestral ne devrait pas être reconnu par le droit colonial¹⁰². Ces vues traduisaient celles de la société en général. Ainsi, W.E. Ditchburn, commissaire fédéral aux Indiens pour la Colombie-Britannique, disait du titre ancestral en 1927 que «cette question ronge aujourd'hui les esprits des Indiens comme un chancre¹⁰³».

Les tribunaux ont commencé à considérer les traités entre les nations autochtones et la Couronne comme étant tout au plus des contrats privés, ignorant leur caractère historique et fondamental¹⁰⁴. En 1969 encore, le gouvernement fédéral disait des griefs relatifs aux droits ancestraux que ceux-ci sont «tellement généraux qu'il n'est pas réaliste de les considérer comme des droits précis, susceptibles d'être réglés excepté par un ensemble de politiques», qui comprendrait la résiliation de tous les droits distincts des autochtones autres que les avantages temporaires et le droit aux terres de réserve¹⁰⁵.

La résistance officielle à l'existence du droit ancestral a suscité des protestations de la part des autochtones. Comme nous le verrons dans notre exposé de la politique sur les revendications, les peuples autochtones ont toujours demandé que soient reconnus leurs droits aux terres et aux ressources et cherché à faire des traités qui placeraient leurs régimes fonciers

et leur mode de gouvernement à l'abri de tout empiètement et de toute érosion. En 1913, par exemple, la nation nis_ga'a a envoyé aux autorités de Londres une pétition demandant la protection d'un titre nis_ga'a:

[TRADUCTION] Nous ne nous opposons pas à la venue de l'homme blanc sur notre territoire, à condition que cela se fasse en toute justice et conformément au principe britannique énoncé dans la Proclamation royale. Si, par conséquent, comme nous nous y attendons, les droits ancestraux que nous revendiquons devaient être établis [...] nous serions prêts à adopter une position modérée et raisonnable. Dans ce cas, tout en revendiquant le droit de décider par nous-mêmes des conditions selon lesquelles nous nous occuperions de notre territoire, nous serions prêts à accepter que toutes les questions encore en suspens entre la province et nous-mêmes soient enfin réglées au moyen d'une méthode équitable quelconque sur laquelle il faudrait s'entendre¹⁰⁶ [...]

Mais comme nous le verrons dans le reste de la présente section, ces demandes ont trop souvent été ignorées. Lorsque les peuples autochtones ont demandé l'aide des tribunaux, ils ont fréquemment trouvé des obstacles sur leur chemin, dont certains résultaient de mesures législatives. En 1927, par exemple, le Parlement a modifié la *Loi des Sauvages* de manière à exiger que quiconque sollicitait une contribution en vue de la poursuite d'une réclamation obtienne l'autorisation des autorités fédérales¹⁰⁷, empêchant ainsi les autochtones de porter leurs revendications du titre ancestral devant les tribunaux¹⁰⁸. Et, comme nous l'avons déjà indiqué, d'autres obstacles résultaient de l'interprétation des tribunaux. Par conséquent, le droit relatif au titre ancestral s'est jusqu'à tout récemment révélé une source constante de frustration pour les peuples autochtones.

4.3 L'échec des autres options économiques

Si l'on se reporte à la carte du début de ce chapitre montrant la répartition actuelle de la population canadienne (figure 4.5) et qu'on la compare à la carte des traités (figure 4.8), on constate que les zones délimitées par les traités de développement des ressources du Nord correspondent en gros à des régions où les autochtones représentent encore soit la majorité absolue, soit une minorité importante de la population (bien que la population de certaines de ces zones majoritaires, comme le nord du Québec et l'Est arctique, ait dû

attendre l'époque moderne des règlements des revendications globales pour obtenir une entente). En ce sens, la prédiction que William Benjamin Robinson avait faite en 1850 aux Ojibwas des lacs Huron et Supérieur — savoir que ces régions ne seraient probablement jamais colonisées que par des industries minières ou d'autres industries axées sur les ressources — s'est révélée assez exacte.

Mais Robinson avait aussi prédit que les autochtones tireraient profit de leur contact avec les nouveaux venus qui leur fourniraient un marché pour leurs produits (le poisson, la viande, la fourrure, le sucre d'érable et les autres produits récoltés). Il a même inséré dans le texte du traité avec les Ojibwas du lac Huron une clause leur garantissant une part accrue des recettes gouvernementales si la valeur des ressources exploitées augmentait:

[S]i le territoire par le présent cédé par les parties de la seconde part rapporte à aucune époque future un revenu qui puisse permettre au gouvernement de cette province, sans encourir des pertes, d'augmenter l'annuité qu'il leur garantit par le présent, alors et dans ce cas ladite annuité sera augmentée de temps en temps, pourvu que le montant payé à chaque individu n'excède pas la somme d'une livre argent courant de la province en aucune année, ou telle autre somme que Sa Majesté voudra bien ordonner¹⁰⁹ [...]

Robinson ne saurait être blâmé de n'avoir pas su prédire l'ampleur des activités d'exploitation des ressources qui ont été menées par la suite dans le Nord et dans l'Ouest ni le fait que les Ojibwas et les autres peuples autochtones ne verraient jamais la couleur des bénéfices. En 1850, on commençait à peine la construction des chemins de fer dans l'est du Canada; l'exploitation forestière venait seulement d'atteindre les Grands Lacs supérieurs et n'avait pas encore approché la forêt boréale; personne n'avait encore découvert qu'on pouvait se servir de l'eau pour produire de l'énergie hydroélectrique. Il faudrait attendre le siècle suivant pour mesurer l'ampleur des retombées de ces activités sur les autochtones.

Pour leur part, ni les Premières nations ni les Métis n'ont prévu l'envergure et la rapidité du peuplement agricole et du développement industriel après la Confédération, ou encore l'arrivée de telles vagues d'immigrants qui allaient venir s'emparer des terres et des emplois. Ils se rendaient compte toutefois que la vie allait changer. Les traités et les reconnaissances de droits en vertu des *scrips* devaient, dans leur esprit, servir non seulement à protéger la base de leur autonomie et de leur économie, mais aussi à leur ouvrir la voie à de nouvelles entreprises économiques. De nombreux traités numérotés

comportent, par exemple, des dispositions prévoyant la fourniture de semences, de bétail et de matériel agricole car les nations crie, dakota et ojibwa s'étaient montrées intéressées à développer leur économie en y intégrant l'agriculture. D'autres traités prévoient la distribution de filets de pêche, de cordage pour faire des filets, d'armes et de munitions afin de permettre aux Premières nations de s'engager, parallèlement à leurs activités de subsistance, dans la nouvelle économie¹¹⁰.

Si ces politiques avaient donné les résultats escomptés, il est certain que la situation actuelle des autochtones serait bien meilleure. Mais cela n'a pas été et ce n'est toujours pas le cas. En théorie du moins, les politiques du Canada à l'époque de la Confédération visaient à intégrer les autochtones à l'économie nationale. Toutefois, dans la pratique, les lois fédérales (la plus notable étant la *Loi sur les Indiens*), ajoutées aux politiques et aux initiatives fédérales et provinciales, au lieu de la simplifier, ont rendu la tâche encore plus difficile aux autochtones désireux de se tourner vers d'autres options économiques. En conséquence, le changement a été brutal et soudain, et en aucun cas fondé sur la réciprocité.

Comme nous le verrons, dans toutes les parties du Canada et dans tous les grands secteurs — terres, bois, minéraux, poisson, animaux à fourrure et gibier — non seulement les Indiens et les Métis (et peu après les Inuit) ont perdu la maîtrise des ressources de ce que l'on appelle maintenant le domaine public, mais on leur a même refusé les conditions d'accès dont bénéficiaient les non-autochtones. En l'occurrence, les gouvernements ont violé, dans certains cas en toute innocence — et, dans d'autres cas importants, en toute connaissance de cause — les traités et les droits des autochtones. Le résultat net a été que de plus en plus d'autochtones en ont été réduits à compter sur l'aide gouvernementale ou d'autres formes d'aide publique.

Quant aux terres qui étaient censées être les leurs (les réserves), les Indiens s'y sont retrouvés sous le contrôle des autorités gouvernementales et non de leurs propres dirigeants. Non seulement la gestion des terres et des ressources des réserves par le ministère des Affaires indiennes s'est révélée catastrophique, mais les politiques d'emploi qui devaient s'appuyer sur ces terres et ces ressources ont été pour la plupart des échecs (voir le chapitre 9 du volume 1). Lorsqu'on a commencé à revenir sur ces politiques (dans le cadre d'accords fédéraux-provinciaux de développement économique à partir du milieu des années 60 ainsi que suivant le plafonnement des allocations imposé par les tribunaux ou par le règlement des revendications), la participation des autochtones aux activités de piégeage, d'exploitation

forestière, de pêche commerciale en eau douce et d'agriculture avait déjà profondément décliné et, dans bien des cas, totalement disparu, et les autochtones avaient été généralement exclus des industries minières et forestières. Nous commençons par le cas révélateur de la politique agricole indienne du gouvernement fédéral.

L'agriculture

Plusieurs nations de l'est du Canada — les Hurons-Wendat, les membres de la Confédération iroquoise, certains Ojibwas — cultivaient des plantes à l'époque du contact, et beaucoup de ces autochtones ont adopté sans difficulté les nouvelles méthodes agricoles venues d'Europe. Des recherches récentes ont montré par exemple que de nombreux agriculteurs iroquois et chippewas (Ojibwas) du sud-ouest de l'Ontario étaient aussi productifs que leurs voisins non autochtones au xixe siècle¹¹¹. D'autres nations, telles que les Saulteux (Ojibwas) du nord-ouest de l'Ontario et du nord-est du Manitoba, se sont lancées dans l'agriculture au xviii^e siècle pour vendre des denrées aux personnes qui faisaient la traite de la fourrure¹¹². De nombreuses nations de l'Ouest étaient en principe favorables à l'arrivée de l'agriculture à une époque de changement social et économique. Comme l'écrivait en 1974 feu George Manuel, éminent dirigeant de la nation shuswap:

[TRADUCTION] Les gens du plateau voyaient l'agriculture sous un angle différent; c'était un complément à l'économie existante et non un pis-aller. L'agriculture ne démantelait pas notre ordre social. Elle n'écartait pas les enfants du cercle familial. Elle n'obligeait pas les hommes à abandonner les emplois qu'ils exerçaient avec compétence pour partir au loin exécuter des tâches serviles au profit d'étrangers. Pour nous, l'agriculture était simplement un changement dans l'utilisation des terres, changement qui n'impliquait pas le renoncement complet au rapport unissant la terre et les hommes qui y vivaient¹¹³.

Mais à partir de 1881, les lois et les politiques fédérales ont imposé des restrictions à l'agriculture commerciale pratiquée par les membres des Premières nations. Comme le montre l'exemple des Dakotas (voir encadré), le ministère a élaboré en fait une politique d'«agriculture paysanne» non mécanisée impliquant l'utilisation d'outils manuels sur de petites parcelles¹¹⁴.

Dans le nord-ouest de l'Ontario, après un départ prometteur, les Ojibwas ont abandonné l'agriculture à leur tour en raison de ces mêmes politiques

fédérales; en conséquence, dans les années 1890, l'agriculture avait pratiquement disparu dans la région. En 1905, le ministre des Terres, des Forêts et des Mines de l'Ontario prenait note de plaintes des colons du district de Rainy River concernant «les vastes étendues de terres agricoles bloquées par les réserves indiennes». Le ministre souhaitait que le ministère des Affaires indiennes organise l'abandon des réserves, «étant donné que les Indiens sont peu nombreux et ne cultiveront jamais beaucoup la terre». En 1915, en dépit des protestations des Ojibwas, le ministère avait fait procéder à la vente de plus de 43000 acres des meilleures terres agricoles du nord-ouest de l'Ontario à des colons locaux¹¹⁵.

En Colombie-Britannique, le contrôle provincial des droits de préemption, de pacage et d'usage de l'eau, plus encore que les politiques fédérales, a empêché les autochtones de pratiquer une agriculture commerciale. Dans la plupart des régions de la province, les terres arables étaient rares, et pour les raisons décrites ci-dessus, les réserves étaient trop petites pour permettre aux Indiens d'y établir des exploitations agricoles. Mais même quand ils cherchaient des terres ailleurs, on leur fermait la porte. Au cours des années 20 et 30 encore, les autorités fédérales des régions de Lytton et de Williams Lake accusaient les autorités provinciales de «refuser de vendre ou de louer des terres aux Indiens», de leur refuser le droit d'usage de l'eau et de «chasser les chevaux des Indiens hors des pâturages de la Couronne¹¹⁶».

L'absence d'accès garanti à l'eau était particulièrement importante dans la région de l'Okanagan où il est presque impossible de cultiver des arbres fruitiers sans irriguer. Le gouvernement provincial a rejeté systématiquement les demandes de permis d'usage de l'eau présentées par les Indiens (appelés registres d'eau en Colombie-Britannique) parce que ceux-ci n'étaient pas propriétaires des terres en fief simple. En 1911, par exemple, un Okanagan du nom de Paul Terrabasket a demandé un permis en vue d'irriguer 50 acres de terre — y compris un verger — sur la réserve 6 dans la région de Lower Similkameen, terre que sa famille cultivait depuis des décennies. Le conseil d'enquête a rejeté la demande de Terrabasket et a confirmé au contraire le permis détenu par la société Similkameen Fruitlands, successeur en titre du registre d'eau qui avait auparavant appartenu à un pionnier de l'endroit propriétaire d'un ranch. Toutefois, le titre n'était accordé à la compagnie qu'à la condition qu'elle utilise cette eau avant 1916, ce qu'elle n'a pas fait; malgré cela, en 1921, elle a réussi à obtenir une prolongation jusqu'à novembre 1922. Quand la compagnie a fini par se servir du fossé d'irrigation après l'avoir laissé à l'abandon pendant des décennies, elle a essayé d'empêcher Paul Terrabasket de se servir de l'eau dont il avait absolument besoin pour son

verger. La compagnie a obtenu une injonction de la Cour suprême de la Colombie-Britannique et, quand Terrabasket est passé outre à cette ordonnance pour essayer de sauver sa récolte, il a été emprisonné¹¹⁷.

Les agriculteurs dakotas dans l'ouest du Manitoba, de 1880 à 1900

Les Dakotas d'Oak River, de Birdtail et d'Oak Lake au sud-ouest du Manitoba se sont adaptés facilement à l'agriculture à vocation commerciale dès le milieu des années 1880. Ils avaient acquis diverses races de bétail et ils ont été les premiers à réussir des essais de nouvelles variétés, dont le blé Red fife, le trèfle et la luzerne notamment.

Toutefois, la politique agricole indienne du gouvernement fédéral n'avait pas de vocation commerciale. Le ministère des Affaires indiennes cherchait au contraire à créer une forme d'agriculture « paysanne » à deux fins: « civiliser » les Indiens et les empêcher de concurrencer directement les colons-agriculteurs.

L'isolement relatif des Dakotas leur avait été bien utile. Il les mettait à l'abri de l'intrusion des agents des affaires indiennes et de la concurrence de colons avides de terres et de ressources. Cet état de choses ne devait pas durer. Quand les Dakotas ont demandé aux Affaires indiennes de leur fournir des semences de meilleure qualité et en plus grande quantité, du matériel et un enseignement agricole, le ministère exigea que le contrôle de la planification et des pratiques agricoles soit confié aux agents des affaires indiennes ou à des instructeurs agricoles. À la fin du dix-neuvième siècle, les agents des affaires indiennes ou leurs délégués (l'instructeur agricole de la réserve) contrôlaient tous les aspects de l'agriculture pratiquée par les Dakotas: l'ensemencement, la répartition de la main-d'œuvre, la division des terres des réserves en parcelles individuelles, les récoltes, la commercialisation et les recettes de la vente, etc. En fait, les Dakotas avaient perdu toute autonomie politique et leur tissu social s'était gravement détérioré. Auparavant, les collectivités dakotas avaient pratiqué une agriculture communale qui leur permettait de réaffecter facilement les effectifs de l'agriculture à la chasse et à la pêche sans inconvénient pour l'une ou l'autre de ces activités. Les modifications de politique eurent pour effet d'accélérer l'épuisement et l'érosion des sols, et l'élevage de bétail a décliné rapidement faute de pâturages communaux.

Les collectivités dakotas ont essayé de compenser ces changements en achetant du matériel plus efficace par des voies privées. Le commissaire aux Indiens était toutefois catégoriquement opposé à ce que les gens se servent de dispositifs permettant d'économiser la main-d'œuvre. Le coup fatal a été porté par le ministère lorsqu'il a mis en place le système des permis et des *chits*, au cours des années 1890. Dans le premier cas, les agriculteurs indiens devaient obtenir un permis pour vendre des céréales et d'autres produits de la terre ou pour acheter des approvisionnements et du matériel. Ensuite, selon la deuxième règle, toutes les transactions en espèces devenaient illégales puisque les agriculteurs indiens devaient être payés en *chits*, c'est-à-dire en coupons qui pouvaient être échangés dans les magasins. Cette réglementation a été condamnée par les agriculteurs aussi bien indiens que non indiens: «Ils cultivent leur propre terre, travaillent dur tout l'été, et ne peuvent pas profiter pleinement du résultat de leur labeur à cause de cette ordonnance inique. Ils se trouvent ainsi désavantagés face à la concurrence de leurs voisins blancs qui disposent d'une civilisation plus poussée.»

En dépit des multiples plaintes et pétitions adressées au gouvernement fédéral, le ministère a persisté et a commencé à condamner les Dakotas qui défiaient sa politique tout en menaçant les entrepreneurs non indiens du même sort s'ils achetaient du grain ou s'ils vendaient de l'outillage agricole sans permis. Finalement, la frustration a atteint son comble chez les agriculteurs dakotas et ils ont cessé de se plaindre car ceux qui le faisaient se voyaient souvent refusé les permis. Au tournant du siècle, la plupart des Dakotas avaient totalement abandonné l'agriculture. Le gouvernement fédéral semble avoir été tout aussi frustré à ce moment-là, car le ministère a détourné son attention de la politique agricole pour se consacrer à des questions sociales telles que le régime des pensionnats.

Source: D'après Douglas Elias, The Dakota of the Canadian Northwest: Lessons for Survival, Winnipeg, University of Manitoba Press, 1988.

L'un des principaux problèmes inhérents à la politique ministérielle à l'égard des programmes gouvernementaux concernant l'agriculture indienne (et en fait tous les programmes économiques visant les autochtones) était que ceux-ci étaient perçus par les non-autochtones comme une forme de concurrence déloyale. Bien que les pionniers agriculteurs qui n'avaient pas la vie facile aient pu avoir cette impression, il convient de souligner que les Indiens n'étaient pas admissibles à recevoir l'information et l'aide que fournissaient les ministères de l'Agriculture fédéral et provincial aux colons eux-mêmes. Dans la région de

Cowichan en Colombie-Britannique, par exemple, la seule aide mise à la disposition des agriculteurs indiens était un unique inspecteur dont le travail était de veiller à ce que leurs vergers soient bien traités aux pesticides, non pas pour améliorer leur récolte, mais pour empêcher les parasites d'aller contaminer les vergers adjacents des non-autochtones¹¹⁸.

Les minéraux, le pétrole et le gaz naturel

De nos jours, les revenus tirés des ressources minérales des terres des réserves sont une importante source de richesse pour certains Indiens, même si ceux-ci ont dramatiquement chuté depuis le boom de la fin des années 70 et du début des années 80, où ils pouvaient représenter jusqu'à 200 millions de dollars par an¹¹⁹. Toutefois, la quasi-totalité de ces recettes provient du pétrole et du gaz naturel de certaines réserves indiennes en Alberta. De nombreux autochtones vivent dans d'autres régions du pays riches en minéraux, mais ces ressources leur rapportent beaucoup moins.

Cela vient en grande partie de ce que, dans les régions de l'ouest et du nord du Canada visées par les traités numérotés, le gouvernement fédéral a cherché à s'assurer que les réserves choisies ne contenaient pas de minéraux précieux. En 1874, par exemple, le Cabinet fédéral a dit aux autorités responsables de la délimitation des réserves dans le cadre du Traité 3 de veiller à ne pas y inclure «des terres connues [...] pour contenir des minéraux» ou des terres pour lesquelles les gouvernements de l'Ontario ou du Dominion avaient demandé des droits exclusifs d'exploitation¹²⁰. En fait, en raison de ce qui allait devenir un très long conflit fédéral-provincial sur les frontières de ces réserves et les ressources qu'elles recelaient, une entente de 1894 entre le Canada et l'Ontario a stipulé que tout traité futur avec les Indiens de l'Ontario «exigerait l'accord du gouvernement de l'Ontario¹²¹». La province s'est servie de ce pouvoir de veto lors de la négociation du Traité 9 en 1905-1906 pour s'assurer qu'il n'y aurait aucun site permettant d'exploiter l'énergie hydraulique ni aucun dépôt minéral à l'intérieur des limites des réserves créées le long de la rivière Albany¹²².

Plus loin vers le nord-ouest, c'est essentiellement pour ouvrir la voie à l'exploitation des ressources que le gouvernement a établi le Traité 8 en 1899. La ruée vers l'or du Yukon avait déjà commencé, et l'on prospectait à grande échelle l'or et les autres minéraux dans les bassins des rivières de la Paix et Athabaska. Mais, si les autorités espéraient protéger la population autochtone des pires retombées des contacts avec les mineurs, elles n'avaient nullement l'intention d'inclure les concessions minières existantes dans les réserves

délimitées par le traité¹²³. Rares étaient toutefois

les personnes qui soupçonnaient à l'époque l'existence de pétrole et de gaz naturel, ces deux ressources n'étant d'ailleurs pas particulièrement recherchées. Comme l'ensemble de la province, les bandes indiennes de l'Alberta ont donc été les bénéficiaires accidentels de la découverte de pétrole à Leduc vers la fin des années 40.

Si l'on avait découvert du pétrole et du gaz au cours des années 20 et 30, ces bandes n'auraient peut-être pas eu autant de chance. Dans le nord des provinces des Prairies, il s'écoulait beaucoup de temps entre le choix d'une réserve et l'arpentage des terres, et de nombreuses réserves n'ont d'ailleurs été choisies que bien des années après le traité. Là encore, des pressions considérables ont été exercées pour éviter d'inclure des minéraux précieux à l'intérieur des limites d'une réserve. Dans une lettre adressée en 1925 au ministre fédéral de l'Intérieur, le premier ministre de la Saskatchewan, M. Dunning, lui recommandait de ne pas autoriser la bande du lac La Ronge à choisir la trentaine de milles carrés de terre, à laquelle elle avait droit en vertu d'un traité, dans des zones présentant un potentiel minéral. «Si les zones où l'on trouve des minéraux restent à l'écart des réserves indiennes, écrivait le Premier ministre, il sera possible de les mettre en valeur à l'avenir. Si elles se retrouvent à l'intérieur des réserves, leur mise en valeur sera considérablement entravée.» Il ajoutait que les membres de la bande étaient au courant des activités des prospecteurs dans la région et voulaient empêcher la poursuite de la mise en valeur en faisant déclarer terres de réserve le territoire avoisinant¹²⁴.

Le Premier ministre ne faisait qu'exprimer la croyance généralisée dans la société que les autochtones ne souhaitent pas participer aux industries de ressources ou en étaient incapables. Toutefois, l'opposition des autochtones à la mise en valeur des ressources n'était pas uniforme et reposait dans certains cas sur la crainte d'être exclus des bénéfices de cette exploitation. Durant le boom du cuivre des années 1840 au lac Supérieur, les chefs ojibwas de la région de Sault Ste. Marie s'étaient plaints au Gouverneur général de ce que les prospecteurs délimitaient des concessions minières sans leur consentement. Le Grand Esprit, disaient ces chefs, avait initialement peuplé leurs terres d'animaux pour leur permettre de se vêtir et de se nourrir, mais ces animaux avaient maintenant disparu; toutefois, le Grand Esprit avait prévu cela [TRADUCTION] «et placé ces mines sur nos terres pour donner ainsi un moyen de subsistance aux générations futures de ses enfants rouges¹²⁵». En fait, la plupart des principaux gisements de cuivre (minerai que les autochtones

utilisaient depuis des siècles) avaient été trouvés non pas à l'occasion de prospections minières, mais simplement grâce à des autochtones qui avaient signalé leur emplacement aux prospecteurs.

Dans bien des régions du Canada comme le nord de la Colombie-Britannique, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, ou la ceinture minérale qui chevauche le nord-ouest du Québec et le nord-est de l'Ontario, les autochtones ne se sont pas contentés de guider les géologues et les groupes de prospecteurs miniers, ils ont eux-mêmes revendiqué des concessions. Les récits populaires de la ruée vers l'or du Yukon relatent des histoires savoureuses sur les Tagish «Skookum Jim» (son véritable nom était Keish), sa sœur Kate (Shaw Tlaa) et son frère «Tagish Charlie» (Kaa Goox) qui, avec George Carmack, le mari non autochtone de Kate, ont déclenché la ruée vers l'or avec leur découverte sur les rives de la Yukon en 1896 — et sont partis ensuite à Seattle dépenser la fortune qu'ils venaient d'acquérir¹²⁶. Keish a continué à prospecter le long des rivières Teslin, Pelly, Stewart et Liard jusqu'à sa mort en 1916, mais sans jamais faire d'autres découvertes importantes¹²⁷.

Certains autochtones ont prospecté eux-mêmes les minéraux, mais ils risquaient plus que les autres petits prospecteurs d'être victimes de discrimination lorsqu'ils voulaient faire enregistrer leurs concessions. Un Ojibwa appelé Tonene, ancien chef des Anishinabais Teme-Augama, s'est lancé dans la prospection lors de la ruée vers l'argent de Cobalt qui a débuté en 1903. On lui attribue la découverte du filon proche de la frontière du Québec, à l'origine de la célèbre mine Kerr-Addison, qui a été à une époque la plus grosse mine d'or du monde occidental¹²⁸. Malheureusement pour le chef, un autre prospecteur s'est emparé de sa concession. «Malheur à l'Indien qui déplacera mes poteaux», avait écrit ce prospecteur sur les propres piquets de démarcation de Tonene après que le chef les avait eu replantés. Le registraire local des mines a refusé de reconnaître le grief du chef et le ministère des Affaires indiennes a été incapable d'obtenir réparation pour lui¹²⁹.

En ce qui concerne les droits des autochtones sur les minéraux — notamment le statut des minéraux dans les terres de réserve — l'état du droit a joué un rôle particulièrement important. Nous avons parlé précédemment de l'effritement général du respect des autorités pour les titres autochtones vers la fin du xix^e siècle. Dans le jugement le plus important de cette période, le Comité judiciaire du Conseil privé a qualifié les droits des autochtones en matière de terres et de ressources en 1888 de «personnels et usufruitiers¹³⁰». Pour les provinces, cela signifiait que l'usufruit (notion de droit romain signifiant «usage») des terres de réserve, n'étant pas véritablement la propriété, ne s'étendait pas aux

minéraux qui leur revenaient donc du fait de l'article 109 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867* (maintenant *Loi constitutionnelle de 1867*). En 1921, le Conseil privé a confirmé que c'était effectivement le cas des ressources minérales des réserves indiennes délimitées au Québec avant la Confédération¹³¹.

D'autres provinces (surtout l'Ontario) ont revendiqué aussi des droits sur l'or et l'argent des terres de réserve, au motif que ces « mines royales » avaient toujours été considérées comme appartenant à la Couronne (et non au propriétaire des terres) du fait de la prérogative royale. En 1900, dans l'affaire *Ontario Mining Company c. Seybold*, le chancelier Boyd a souscrit à cette argumentation en statuant que les métaux précieux des réserves délimitées dans le cadre du Traité 3 de 1873 appartenaient déjà à l'Ontario en vertu de l'article 109; la Cour suprême du Canada a confirmé cette décision un an plus tard¹³².

Les Premières nations ont soutenu que la position provinciale violait leurs traités qui, de leur point de vue, leur conféraient des droits intégraux sur les minéraux de leurs réserves. Cette interprétation se retrouve par exemple dans le texte des traités Robinson de 1850 où il est question des droits « desdits Chefs et de leurs Tribus [...] à disposer de tout minéral ou autres productions sur lesdites réserves¹³³ ». Durant la négociation du Traité 3 en 1873, le commissaire Alexander Morris avait assuré les chefs que si « des minéraux étaient découverts dans l'une de leurs réserves, ils seraient vendus à leur profit avec leur consentement ».

Alors que les agents fédéraux avaient tout fait pour éviter que des terres recelant des minéraux soient choisies par la suite pour devenir des réserves, l'*Acte des Sauvages* de 1876 reprenait en gros l'interprétation des Indiens, puisque les réserves y étaient définies comme incluant « la pierre, les minéraux, les métaux ou autres choses de valeur qui s'y trouvent, soit à la surface soit à l'intérieur¹³⁴ ». Mais du fait de la position provinciale, confirmée par les décisions des tribunaux, il est devenu pratiquement impossible d'exploiter des ressources minières dans des réserves. Une fois qu'une bande avait renoncé à ses droits sur ses ressources minérales à des fins de mise en valeur (une exigence de la loi), l'intérêt bénéficiaire revenait automatiquement à la province et non à la bande.

En conséquence, le Canada conclut une série d'ententes statutaires fédérales-provinciales qui ont conféré à plusieurs provinces un certain contrôle sur les terres des réserves ainsi qu'une part des revenus provenant des ressources.

En vertu de l'entente sur les terres indiennes de 1924 avec l'Ontario, par exemple, la province obtenait 50% des recettes de l'exploitation minière dans les réserves¹³⁵. Une disposition analogue figurait aussi dans les Ententes sur le transfert des ressources naturelles de 1930, en vertu desquelles le Canada transférait la propriété et la juridiction des terres et des ressources de la Couronne au Manitoba, à la Saskatchewan et à l'Alberta, cette entente ne s'appliquant toutefois pas aux réserves constituées avant 1930¹³⁶. En 1943, le Canada a conclu avec la Colombie-Britannique une entente analogue conférant à la province le droit à 50% des recettes des ressources minérales des terres de réserve¹³⁷.

La foresterie

[TRADUCTION] L'attitude de la bande dans cette affaire est éminemment représentative de l'incapacité des Indiens à gérer leurs propres affaires. À cause de l'entêtement d'un vieil homme, leur chef, ils refusent d'accomplir un acte qui les placerait tous dans les circonstances les plus favorables. [...] Étant donné l'incapacité de la bande de Dokis à faire preuve de jugement en ce qui concerne la cession de leur bois, le ministère devrait demander ou se donner le pouvoir exceptionnel de disposer de leur bois sans leur consentement ou sans avoir au préalable obtenu qu'ils le lui cèdent¹³⁸.

Le geste d'un chef âgé d'une réserve de la rivière des Français dans le nord de l'Ontario était très inhabituel à la fin du xix^e siècle. Sa bande et lui ont refusé de laisser abattre leurs pins blancs. Beaucoup d'autres réserves indiennes situées à l'est des Grands Lacs n'ont pas eu autant de chance; la plupart avait déjà été dépouillées de leurs précieux arbres. À la décharge du ministère des Affaires indiennes, les pressions exercées étaient énormes car les exploitants forestiers du Canada et des États-Unis voulaient avoir accès à ce qui restait des grands peuplements de pin blanc qui recouvraient autrefois une grande partie de l'est du Canada. En 1900, les seuls grands pins qui restaient se trouvaient dans de petites enclaves à l'est de la baie Georgienne et formaient une bande étroite le long de la rive nord du lac Huron; en 1920, ces peuplements — y compris les pins se trouvant dans les diverses réserves indiennes le long du rivage — avaient également disparu. L'ampleur des opérations forestières avait été prodigieuse, les scieries de la baie Georgienne et du lac Huron produisant des centaines de millions de pieds-planche chaque année; mais une fois les arbres abattus, la plupart des scieries ont fermé leurs portes et les bûcherons sont partis ailleurs¹³⁹.

En plus des revenus que leur avait procurés la cession du bois de leurs réserves, certains membres des Premières nations travaillaient dans les scieries ou comme draveurs. Par contre, s'ils demandaient des droits de coupe pour eux-mêmes dans la réserve, on leur disait presque invariablement qu'il valait mieux laisser l'exploitation forestière aux grandes sociétés; s'ils cherchaient à obtenir des droits de coupe en dehors de la réserve, le bureau du bois de la Couronne leur répondait que ces droits avaient déjà été attribués, ou qu'il ne restait que les zones les moins rentables.

Dans son rapport récent sur la gestion du bois sur les terres de la Couronne, la Commission des évaluations environnementales de l'Ontario a critiqué le gouvernement provincial, lui reprochant d'avoir eu pour politique au cours du siècle écoulé de refuser aux peuples autochtones l'accès aux ressources forestières et leur juste part des avantages sociaux et économiques qui en découlaient. Mais la Commission a également jeté le blâme sur le gouvernement fédéral pour avoir toléré que les Premières nations soient dépouillées de leurs ressources forestières. La Commission a pris comme exemple le bois du nord-ouest de l'Ontario (voir encadré).

En Colombie-Britannique, où les arbres étaient aussi abondants que dans l'est du Canada, les autochtones ont pu profiter de l'exploitation forestière au début. Avec la prolifération des établissements de colons au cours de la période qui a précédé et immédiatement suivi la Confédération, la demande en bois d'œuvre a grimpé. Le bois avait été déclaré ressource de la Couronne par ordonnance coloniale, mais les autochtones pouvaient néanmoins abattre des arbres sur leurs terres ancestrales et les vendre à des scieries sans être harcelés par les autorités gouvernementales. Toutefois, en 1888, la Colombie-Britannique a modifié sa loi afin d'exiger une «licence de bûcheron artisanal» pour abattre du bois dans toute zone de la province dont l'exploitation n'était pas déjà confiée par licence ou par bail à une grosse entreprise. Ce règlement amena de nombreux autochtones de la côte à prendre une licence.

Au tournant du siècle, l'abattage artisanal du bois était l'une des principales sources de revenu des Kwakwa ka'wakw, des Haislas, des Tsimshians, des Sechelts et autres peuples côtiers. Mais lors d'une grande ruée vers le bois entre 1904 et 1907, plus de 11,4 millions d'acres des meilleures terres forestières ont été concédées. Non seulement les autochtones ont-ils vu se raréfier leur accès au bois, mais le gouvernement a également cessé d'octroyer des licences de coupe artisanale en 1907. Certains hommes autochtones ont par la suite trouvé du travail comme manœuvres salariés, et d'autres ont acheté le matériel nécessaire pour présenter des offres sur des petites

parcelles de forêt, mais ils ont rencontré d'autres obstacles, notamment les stéréotypes généraux sur les autochtones. «Il y a une bonne futaie ici», écrivait un forestier de district adjoint en 1924 au sujet de la demande rejetée d'un bûcheron Haisla, «et nous ne voulons pas que des demandes de réserves indiennes viennent l'aliéner¹⁴⁰».

Le bois des Premières nations du Traité 3

Au milieu des années 1880, les nations Ojibwas du secteur du Traité Trois du nord-ouest de l'Ontario vendaient ou échangeaient du bois de corde à des entrepreneurs de travaux routiers et à des barges à vapeur le long de la route de Dawson (près de Kenora). Au cours des discussions qui précédèrent la signature du Traité, les Ojibwas tentèrent sans succès de négocier pour être compensés de la perte de leurs ressources et notamment du bois, qui, soutenaient-ils, n'avait pas été cédées à la Couronne. Après la réinstallation des Ojibwas dans des réserves, les ressources forestières de la région furent exploitées à grande échelle par des non-autochtones.

Au début, les Ojibwas étaient employés par les sociétés forestières mais l'emploi diminua au fur et à mesure que les colons prenaient les travaux de coupe. Au début du xxe siècle, la plupart des Ojibwas, se voyant refuser des emplois hors réserves, étaient revenus dans leur village pour essayer d'abattre le bois dans les réserves. Cependant, les tentatives visant à monter des exploitations commerciales viables furent souvent entravées par le ministère des Affaires indiennes qui accordait fréquemment aux bandes indiennes des permis concernant le bois mort et abattu tout en faisant pression sur les collectivités locales pour qu'elles cèdent le bois de plus grande valeur au ministère qui allait le vendre aux enchères à des entreprises non autochtones. Les fonds provenant de ces ventes aux enchères, tout comme les droits de coupe du bois des réserves, n'étaient pas versés directement à la bande ou aux bandes mais gardés en fiducie et contrôlés par les Affaires indiennes.

Lorsque le ministère fédéral commença à répertorier les ressources en bois de chacune des réserves (dans les années 20), les entrepreneurs extérieurs, les usurpations et les vols avaient déjà profondément entamé ces ressources. De plus, il y a peu de traces d'effort de reboisement. En fait, une étude réalisée en 1983 par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a révélé que les inventaires forestiers effectués entre 1947 et 1960 montraient que la plupart des bons arbres avaient été

abattus et qu'il fallait faire un effort majeur de reboisement. Ce ne fut pourtant pas le cas. Actuellement, les ressources de bois des réserves se composent essentiellement de peuplements immatures ou plantés dans le cadre d'efforts de régénération.

Source: Commission des évaluations environnementales de l'Ontario, Motifs de décision et décision: Évaluation environnementale de classe (no 87-02) du ministère des Ressources naturelles pour la Gestion du bois sur les terres de la Couronne en Ontario, Toronto, Commission des évaluations environnementales de l'Ontario, 20 avril 1994, pp. 353-354.

L'accès aux forêts de la Couronne leur étant de plus en plus restreint, les Indiens ont constaté, comme dans l'est du Canada, que les règlements du gouvernement fédéral les empêchaient d'exploiter le bois de leurs propres réserves. Les agents des affaires indiennes les autorisaient à couper du bois pour défricher réellement, mais ne les autorisaient pas à le faire pour en vendre. Comme le déclaraient les commissaires McKenna et McBride, qui ont semblé stupéfaits de découvrir une chose pareille durant leur voyage d'enquête en 1913, les Indiens n'étaient «pas autorisés à faire ce qu'un homme blanc pouvait faire sur sa propre terre¹⁴¹».

La politique provinciale partout au Canada continue à limiter l'accès des Indiens aux ressources forestières hors réserves à des fins commerciales. La Colombie-Britannique demeure la seule province qui ait adopté des dispositions législatives précises concernant l'accès des Indiens au bois de la Couronne — bien qu'une décision de la Commission des évaluations environnementales de l'Ontario charge le ministère des Ressources naturelles de trouver dans toute la mesure du possible des parcelles à accorder aux Premières nations¹⁴².

La façon dont les autochtones ont été traités durant la période qui a immédiatement suivi la Confédération tient sans doute en grande partie à des malentendus, à la division des responsabilités constitutionnelles entre les gouvernements fédéral et provinciaux, ou à des divergences de priorités concernant les terres et les ressources. Mais il est un domaine dans lequel les agents de la Couronne ont violé délibérément et ouvertement les droits ancestraux et issus de traités: celui de l'exploitation des ressources fauniques.

L'exploitation des ressources fauniques

En octobre 1914, deux Ojibwas de la bande de Nipissing du nord de l'Ontario

— Moses Commanda et son fils Barney — comparaissaient devant le juge Latchford de la Haute cour des assises criminelles de Sudbury. L'un d'eux était accusé d'avoir blessé un policier et l'autre de coups et blessures avec préméditation. Au printemps, des gardes-chasse provinciaux étaient venus dans la réserve, avaient trouvé un castor et des peaux de castors, et ils avaient accusé les deux hommes d'avoir capturé des animaux pendant la saison de fermeture, en contravention avec la loi provinciale.

Le juge Latchford a été renversé d'apprendre qu'en juin le magistrat local avait condamné les deux hommes à un an de prison pour possession de peaux de castors et les avait aussi obligés par cautionnement à comparaître pour répondre à des accusations au criminel. Après avoir examiné les faits, le juge a estimé que la fusillade avait été déclenchée par l'un des gardes-chasse [TRADUCTION] «et que la seule blessure en l'occurrence était une légère blessure qu'un des gardes-chasse avait reçue à la main lorsqu'il avait braqué son revolver sur le jeune Commanda et que le père de ce dernier lui avait fait tomber le revolver de la main d'un coup de bâton de bouleau».

Les deux hommes ont été acquittés par le jury, mais immédiatement renvoyés en prison pour purger leur précédente peine. Le juge Latchford a demandé leur libération au procureur général de l'Ontario et a écrit au surintendant général des Affaires indiennes pour protester contre «l'injustice profonde» qui avait été commise. Il suggérait au ministère d'envisager de demander une indemnisation pour les Commanda au gouvernement qui les avait emprisonnés à tort.

[TRADUCTION] En vertu du traité Robinson avec les Ojibwas du lac Huron, qui devrait être aussi sacré que n'importe quel autre traité, Shabokishick et sa bande à laquelle appartenaient les Commanda — et d'autres Indiens habitant la rivière des Français et la région du lac Nipissing — ont obtenu le privilège libre et entier de chasser sur le territoire qu'ils concédaient comme ils avaient eu coutume de le faire jusque-là. Il ne semble pas y avoir le moindre doute possible sur la signification de ce traité en ce qui concerne la région où chassaient les Commanda; je constate pourtant que les représentants de Sa Majesté, en violation du traité conclu avec le prédécesseur de Sa Majesté, la reine Victoria, ont contrevenu aux droits garantis par ce traité et incarcéré des Indiens pour avoir fait ce qu'on leur avait donné le droit de faire¹⁴³.

Au printemps suivant, l'avocat de Sudbury qui avait défendu gratuitement les

Commanda blâmait le ministère des Affaires indiennes d'avoir «jugé coupables vos pupilles sans même les entendre». J.A. Mulligan soutenait que le ministère avait le devoir de prendre leur défense. [TRADUCTION] «Si vous ne vous en remettez qu'à la version de l'accusation, soutenait-il, vous n'aurez pas souvent l'occasion de dépenser de l'argent pour défendre vos pupilles.» Les Commanda ont finalement été relâchés en vertu d'un décret provincial, mais seulement après avoir purgé plus des deux tiers de leur peine¹⁴⁴.

Il peut sembler étonnant que, indépendamment de toute argumentation concernant les droits et les droits issus de traités, on ait pu emprisonner un individu pour avoir piégé un castor en dehors de la saison. Mais depuis la Confédération, et notamment depuis la Première Guerre mondiale, d'innombrables autochtones vivant dans toutes les régions du pays, ont été arrêtés et punis pour avoir enfreint la législation fédérale, provinciale et territoriale en matière de pêche et de chasse. Leurs fusils, leurs filets, leurs bateaux de pêche et leurs véhicules motorisés ont été saisis. Ils ont payé des amendes substantielles. Et, comme les Commanda, certains sont allés en prison, souvent parce qu'ils n'étaient pas en mesure de payer les amendes. C'est là un chapitre de l'histoire canadienne relativement méconnu, qui n'en est pas moins profondément regrettable et qui est loin d'être terminé.

Certains agents de la Couronne ont peut-être agi par méchanceté, mais la situation dans laquelle les autochtones étaient plongés n'était que l'expression logique de la gestion des terres et des ressources telle que la concevait l'État, notamment en matière de pêche et d'exploitation des ressources fauniques. Les peuples autochtones qui ont signé des traités au xix^e et au xx^e siècle croyaient peut-être que leurs droits d'exploitation de ces ressources — leurs lois et leurs pratiques coutumières — devaient être protégés. Ce qu'ils ignoraient — et qu'ils ne pouvaient pas prévoir — c'est que les commissaires aux traités amenaient avec eux tout un ensemble d'attitudes sociétales à l'égard de la pêche et de la faune et du mode de gestion de ces ressources.

La situation dans laquelle se trouvaient les Commanda et d'autres autochtones était l'aboutissement de toute une évolution juridique et politique. Il y avait eu des lois régissant la capture de poisson et de gibier en Nouvelle-France et dans les colonies anglo-américaines, mais ces lois n'étaient pas appliquées aux autochtones qui, pour des raisons que nous avons expliquées ci-dessus, étaient généralement traités par les autorités coloniales comme des nations indépendantes avec leurs propres us et coutumes. Toutefois, vers le milieu du xix^e siècle, deux tendances connexes se dégageaient au Canada et aux États-Unis. Les colonies commençaient à réglementer les pêcheries de la côte est.

De plus, certains politiciens et membres de la société coloniale en étaient arrivés à penser que les pêcheries intérieures étaient aussi une affaire de droit public, même si cette supposition n'était pas exacte juridiquement parlant, et qu'il fallait donc que l'État les réglemente dans l'intérêt public¹⁴⁵. Le second phénomène, qui s'est accentué vers la fin du siècle, a été l'essor du mouvement de conservation scientifique.

L'inquiétude face à la disparition de la faune était un phénomène répandu à l'échelle du continent, qui avait été particulièrement influencé par la disparition du bison¹⁴⁶. Aux États-Unis, la conservation a pris une grande ampleur quand d'éminents chasseurs comme Teddy Roosevelt ont épousé la cause. La chasse sportive était devenue un véritable mouvement de masse au cours des années 1870 et, pendant les décennies qui ont suivi, des revues populaires, comme *Rod and Gun in Canada*, ont mobilisé leurs lecteurs autour du thème de la conservation du gibier et du poisson¹⁴⁷.

Dans le cadre de l'économie de la traite de la fourrure, les autochtones avaient exploité les animaux à fourrure, le poisson, la viande, le riz sauvage, le sucre d'érable et d'autres denrées à des fins de commerce et d'approvisionnement. Les Ojibwas et les Algonquins construisaient les grands canots d'écorce qui parcouraient les eaux intérieures des deux provinces centrales; les constructeurs de bateaux métis fabriquaient les bateaux à fond plat qui naviguaient dans le bassin de la baie d'Hudson et le réseau fluvial du Mackenzie. Les autochtones servaient aussi de bateliers, d'empaqueteurs et de guides tout au long du réseau de transport. Dans la nouvelle économie industrielle et agricole, les colons se sont appropriés une grande partie de ces activités, et les gouvernements ont réglementé pour eux l'accès aux ressources clés. La concurrence directe pour la capture de poissons et d'animaux à fourrure et les lois restreignant l'exploitation de ces ressources ont empiété progressivement sur le domaine des autochtones et ont restreint graduellement leur liberté d'action.

La pêche

L'une des premières cibles au xixe siècle a été la pêche commerciale. Il est certain qu'il fallait réglementer la pêche, dans les Grands Lacs et dans le nord-ouest de l'Ontario, où la situation tournait à l'anarchie, d'autant plus que les Américains pénétraient dans les eaux canadiennes¹⁴⁸. Mais la réglementation eut pour effet de supprimer ou de réduire considérablement les pêcheries commerciales autochtones de l'époque.

La première loi sur les pêches dans la province du Canada (1857-1858) a donné au commissaire des terres de la Couronne le pouvoir de louer des emplacements de pêche sur toutes les terres publiques vacantes appartenant encore à la Couronne¹⁴⁹. En raison des risques de conflit avec les droits de pêche issus des traités, le surintendant général des Affaires indiennes a conclu avec le commissaire des terres de la Couronne une entente reconnaissant aux autochtones un droit de premier refus pour les baux de stations de pêche situées au bord de «terres indiennes habitées». On pourrait dire en un sens que cette entente a été un exemple avant l'heure du genre d'attribution prioritaire aux autochtones imposée par l'arrêt *Sparrow* de la Cour suprême du Canada en 1990¹⁵⁰.

Toutefois, la manière dont cette politique a été appliquée par les autorités gouvernementales a produit l'effet opposé, car la plupart des zones de pêche existantes des autochtones ont ainsi été ouvertes à l'attribution de baux commerciaux. Des 97 baux accordés sur le lac Huron au cours de la première saison de réglementation en 1859, 71 l'ont été à des pêcheurs artisanaux non autochtones, 14 à la Compagnie de la Baie d'Hudson et 12 seulement à des «bandes indiennes». Au cours des quatre années suivantes, le nombre de baux accordés à des autochtones est devenu pratiquement nul¹⁵¹.

Dans le cas de la pêche à l'esturgeon, non seulement la réglementation gouvernementale a-t-elle favorisé les entreprises commerciales non autochtones, mais elle a contribué à détruire cette pêcherie même. Jusqu'au début du siècle, l'esturgeon constituait une ressource surabondante sur laquelle reposait l'économie de nombreuses communautés des Ojibwas et des Cris. Pendant des générations, ces autochtones avaient pêché l'esturgeon pour se nourrir et pour en faire le commerce, mais il n'y avait pas eu de surpêche. Dans les grands lacs à esturgeon de l'intérieur des terres — le lac Nipissing, le lac Huron, le lac des Bois, le lac Winnipeg — la nouvelle pêche commerciale à l'esturgeon, organisée par les colons au cours des années 1870 et 1880 pour approvisionner de lointains marchés, s'est révélée complètement impossible à pratiquer de façon durable, et les niveaux de prises se sont effondrés pour ne plus représenter au bout d'une ou deux décennies qu'une fraction de ce qu'ils avaient été durant les années de pointe. Les appels répétés des Premières nations aux autorités fédérales pour sauver cette pêcherie dont dépendait leur subsistance n'ont pas réussi à réduire l'ampleur de la mauvaise gestion¹⁵².

La même chose s'est produite sur la côte ouest, où le gouvernement fédéral s'est approprié la réglementation de la pêcherie à partir de 1871 et a

réglementé explicitement les pêcheries autochtones à partir de 1888¹⁵³. Dans ce cas, la «préférence blanche» du régime d'octroi de permis a été un objectif explicite plutôt qu'implicite de la réglementation gouvernementale¹⁵⁴.

Néanmoins, les autochtones ont joué un rôle important dans l'industrie de la mise en conserve de Colombie-Britannique.

La chasse et la pêche de subsistance

La pêche commerciale autochtone n'est pas la seule à avoir été touchée par la réglementation et les politiques du gouvernement. De nombreuses techniques utilisées par les autochtones pour leur pêche de subsistance — notamment l'utilisation de harpons et de filets maillants, ainsi que la pêche de nuit à la torche — choquaient les pêcheurs sportifs; il en allait de même pour certaines activités de chasse. Durant le débat législatif concernant la *Loi sur la pêche* de 1857 de la Province du Canada, le député provincial John Prince s'était insurgé contre l'utilisation des harpons et d'autres techniques autochtones:

[TRADUCTION] Aucune compétence particulière n'était nécessaire pour utiliser le harpon; c'était vraiment ignoble de tenir une torche à la surface de l'eau et d'attendre que le poisson approche pour l'embrocher. C'était aussi immonde que ce que font certains individus qui partent dans les bois avec des chiens de chasse et rabattent un pauvre chevreuil jusqu'à un lac, et qui prennent ensuite un canot pour rattraper le pauvre animal à la pagaie, et l'abattre. Un chasseur ou un pêcheur sportif ne se livrerait jamais à une activité aussi méprisable. Il préfère avoir le chevreuil en plein bond ou lancer une mouche vers le poisson qu'il essaie de capturer¹⁵⁵.

Ces techniques ne choquaient pas les colons ruraux qui avaient appris de leurs voisins autochtones les techniques de pêche à la lance et au filet¹⁵⁶. En fait, la pêche à la lance peut être beaucoup plus efficace que la pêche à la ligne si l'on veut choisir le poisson en fonction de sa taille et de son groupe d'âge¹⁵⁷. Les commentaires de John Prince sont révélateurs d'un conflit constant entre les objectifs de ceux qui capturent du poisson et du gibier pour se nourrir et ceux qui le font dans une optique sportive. Prince était un riche émigrant anglais imprégné d'une culture romanesque de la pêche à la ligne et de la chasse. Premier juge du nord de l'Ontario (au cours des années 1860), il a essayé de convaincre le ministère des Indiens d'interdire totalement aux autochtones de chasser et de pêcher, sous prétexte qu'il valait mieux laisser ce genre

d'activités à des chasseurs sportifs comme lui-même¹⁵⁸. Cette tension entre loisir sportif et activité vivrière s'est reflétée dans une bonne partie des lois sur la chasse et la pêche au cours du premier siècle suivant la Confédération. Les lois adoptées en Ontario (1892-1893), au Québec (1894), en Colombie-Britannique (1895) et pour les Territoires du Nord-Ouest (1897), ainsi que leurs multiples modifications ultérieures, s'inspiraient uniformément des recommandations des chasseurs et des pêcheurs sportifs, et étaient fortement influencées par le mouvement de conservation scientifique. Elles imposaient des saisons de fermeture pour de nombreuses espèces, limitaient le nombre de prises et interdisaient certaines techniques de récolte — notamment l'utilisation de lances et de filets maillants, et la chasse à l'aide de chiens.

Toutes ces lois interdisaient la chasse dite de marché, c'est-à-dire la vente de viande de gibier¹⁵⁹. Or, il s'agissait d'une activité traditionnelle non seulement des autochtones, mais aussi des colons des régions éloignées. Le fait de fournir du gibier à des marchés urbains ou ruraux ou à des camps de bûcherons, de mineurs et d'arpenteurs est alors devenu une infraction pénale. Comme la viande fraîche d'animaux domestiques était rare ou introuvable dans les zones fraîchement ouvertes à la colonisation, cette dernière interdiction a souvent été enfreinte (et pas seulement par les autochtones)¹⁶⁰. D'autres lois ont encore limité la liberté de pêche et de chasse des autochtones par la suite: une notamment qui interdisait la chasse à la sauvagine au printemps dans le Grand Nord, et une autre qui donnait aux provinces des Prairies certains pouvoirs de réglementation de la chasse et de la pêche chez les Indiens¹⁶¹.

La Commission ne veut pas suggérer que ces lois ne poursuivaient pas des objectifs de conservation valables. L'agression dont la faune nord-américaine a fait l'objet à la fin du xix^e siècle est indéniable¹⁶². Mais même à cette époque, les opinions divergeaient sur les causes véritables de l'épuisement des espèces. Certains, comme William Whitcher, natif de la Nouvelle-Écosse et sous-ministre fédéral des Pêches dans les années 1870, faisaient porter une bonne partie de la responsabilité aux autochtones. Héros du mouvement conservationniste canadien à ses débuts, Whitcher, passionné de pêche à la mouche, avait travaillé comme surveillant des pêches sur la Restigouche puis sur le lac Huron durant les années 1850 et 1860¹⁶³. Répondant en 1878 à une lettre de son homologue des Affaires indiennes qui se plaignait de ce que les nouveaux règlements du ministère des Pêches restreignaient les droits et les moyens de subsistance des Indiens des provinces Maritimes, de l'Ontario et de la région du bas Saint-Laurent au Québec, Whitcher a affirmé que le contrôle fédéral était indispensable et que les lois l'emportaient sur tout autre droit issu d'un traité quelconque:

[TRADUCTION] La protection de certains types de poisson durant la période de frai s'est révélée d'une grande utilité publique pour l'ensemble du pays ainsi que pour les Indiens eux-mêmes, le poisson étant revenu en abondance dans des zones où auparavant on le pêchait au filet ou à la lance sans discrimination et où il avait été pratiquement exterminé. La disparition rapide du gibier qui, d'après cette même lettre, serait une cause de démoralisation des Indiens, est due presque entièrement à une chasse effrénée que pratiquaient aussi les Indiens; et il arriverait fatalement la même chose aux pêches intérieures si l'on rétablissait la pratique de la pêche sans restrictions, ce qui accroîtrait le dénuement des Blancs comme des Indiens.

Pour ce qui est des traités mentionnés, il ne semble pas qu'ils aient garanti la possibilité de pêcher ou de chasser sans restrictions; au contraire, les lois en vigueur énonçaient des restrictions visant l'ensemble de la collectivité, mais qui jusqu'à tout récemment n'avaient pas été appliquées efficacement. [...] On sait bien que le laxisme qui se manifestait naguère et la prévalence de pratiques de pêche destructrices, notamment chez les Indiens, étaient le résultat d'une pseudo-sympathie pour les prétendues souffrances qu'ils auraient subies si on les avait empêchés de continuer à se livrer à leur coutume préférée qui consistait à embrocher le poisson à la lance dans les frayères [...]

On se posera sans doute la question: quels arguments, et quels arguments suffisants peut-on invoquer pour justifier que les Indiens puissent endommager et détruire une propriété publique précieuse qu'il est du plus grand intérêt pour la grande majorité des habitants de préserver et de développer au profit du commerce et de l'industrie du pays tout entier? De plus, on sait bien qu'en fait, les Indiens profitent eux-mêmes du fonctionnement du système actuel¹⁶⁴.

En revanche, au moins quelques hauts fonctionnaires des Affaires indiennes estimaient qu'il fallait respecter les droits issus de traités. L'agent des affaires indiennes de la baie Georgienne en Ontario, Charles Skene, convenait avec William Witcher de la nécessité d'imposer certaines restrictions aux périodes et aux saisons de pêche et de chasse. Mais, comme il le disait à ses supérieurs du ministère, c'étaient les dégâts causés à l'environnement ainsi

que la pression de la société en général (et des pêcheurs américains) qui étaient en grande partie responsables de l'effondrement des populations de poisson et de gibier:

[TRADUCTION] Je suis en même temps d'avis que la rareté [du gibier et du poisson] résulte plus de la pollution des rivières et des frayères où se déversent de la sciure et d'autres déchets des scieries, et du massacre de grandes quantités de poissons et de gibier de toutes sortes par les hommes blancs qui les vendent, que de la pêche à la lance pratiquée par les Indiens dans les hauts fonds et à proximité des rivages. D'après ma propre expérience, les quantités de poissons que les Indiens tuaient à la lance ou capturaient avec de petits filets ou d'autres instruments sommaires étaient assez négligeables — et en tout cas, tant qu'il n'y a eu que les Indiens à pêcher et à chasser, on n'a jamais entendu parler de la raréfaction du gibier et du poisson à laquelle on assiste maintenant. [...]

Participation des autochtones dans la pêche au saumon en Colombie-Britannique

Les débuts de la pêche au saumon en Colombie-Britannique ont été marqués par une expansion rapide et importante des activités de pêche et de conserverie vers l'intérieur et le nord de la Colombie-Britannique. De 1871 à 1966, année où a été construite la dernière conserverie, plus de 220 sites de conserverie ont vu le jour, dont plus de la moitié existaient en 1905. C'est seulement au cours des années 60 que le gouvernement fédéral a commencé à limiter le nombre de permis octroyés pour la pêche commerciale du saumon, à peu près en même temps que le gouvernement provincial commençait à encourager l'aquaculture et la pêche sportive.

Une grande partie des meilleurs sites de pêche et d'installations de conserveries étaient situés sur les terres traditionnelles et les terres de réserve des peuples autochtones, car la mer et ses ressources étaient leur principale source d'alimentation et de subsistance. Le saumon étant une denrée périssable, il fallait construire les conserveries à proximité des zones de pêche. En conséquence, le développement de cette pêche a été

caractérisé par l'exploitation des terres, des ressources et de la main-d'œuvre indiennes. En 1902, écrit l'historienne Dianne Newell, Henry Doyle, directeur général de la British Columbia Packers Association qui avait été récemment créée «délimita sans se gêner des emplacements de conserveries même quand il se doutait bien qu'ils étaient situés sur des réserves indiennes. Dans au moins un cas, il négocia avec les Indiens concernés un bail sur leurs terres en garantissant de l'emploi pour les pêcheurs et travailleurs côtiers indiens locaux *au cas où* [c'est nous qui soulignons] une conserverie serait un jour construite à cet endroit».

Jusqu'à la Première Guerre mondiale, les Indiens ont dominé le marché du travail, car l'industrie comptait sur une main-d'œuvre occasionnelle qui pouvait rapidement répondre à une montaison durant deux à trois semaines. Mais ensuite, la situation a commencé à changer. Avec l'arrivée de la guerre, la demande de produits en conserve a grimpé rapidement, provoquant une surpêche massive et l'octroi de nouveaux permis d'exploitation de conserveries. En 1919, le gouvernement fédéral a supprimé la politique de limitation des activités de pêche et de conserverie en vigueur avant la guerre afin de répondre aux besoins des anciens combattants revenus au pays. Les permis de pêche étaient spécifiquement interdits aux pêcheurs japonais; mais si les autochtones faisaient en revanche partie de ceux qui étaient autorisés à avoir un permis, dans la pratique, d'après Dianne Newell, c'est l'effet opposé qui s'est produit:

Les Indiens n'étaient pas traités sur un pied d'égalité avec les Blancs. Leurs permis de pêche étaient concentrés dans le Nord. Le nombre de permis octroyés à des Japonais déclinant, seul le nombre de permis accordés à des Blancs a augmenté, alors que les Indiens en conservaient à peu près le même nombre. Afin de maintenir des effectifs suffisants d'Indiens dans les conserveries, les exploitants de ces conserveries dans la région principale ont pris l'habitude de n'employer que les pêcheurs indiens dont une parente pouvait travailler à la conserverie. Même dans ces conditions, les pêcheurs indiens ont raconté qu'on leur donnait souvent du matériel insuffisant et de piètre qualité.

La politique d'octroi de permis a eu des retombées durables sur la proportion des autochtones dans l'industrie de la pêche commerciale. Non seulement le nombre de détenteurs autochtones de permis a continué de chuter en termes absolus, mais le nombre d'autochtones employés dans les conserveries a continué de dépasser le nombre de ceux qui travaillaient dans la pêche elle-même. Actuellement, par exemple, l'United Fishermen and Allied Workers' Union estime qu'environ 40% des travailleurs côtiers affiliés au syndicat sont des autochtones, contre 10% seulement de syndiqués sur les bateaux de pêche.

Source: D'après Dianne Newell (dir.), *The Development of the Pacific Salmon-Canning Industry: A Grown Man's Game*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1989; Congrès du Travail du Canada, «Les droits des autochtones et le mouvement syndical», mémoire présenté à la crpa, 1993.

En ce qui concerne le saumon et la truite, je conviens entièrement avec M. Witcher qu'il faudrait arrêter totalement les intrusions dans les frayères, mais je pense qu'il faudrait aussi mettre un terme absolu au mal encore pire que représente le rejet de sciure dans les eaux. Et comme les rivières sont entièrement situées dans le Dominion, cela pourrait se faire effectivement. Quant aux frayères des Grands Lacs — où fraient le saumon et le poisson blanc des Grands Lacs — le gouvernement a évidemment le pouvoir d'y faire cesser la pêche à la lance, etc. de son côté de la frontière qui sépare le Dominion des États-Unis, et bien que je doute fort que les États-Unis l'aident en imposant une prohibition semblable de leur côté, je pense tout de même qu'il faudrait faire quelque chose pour restreindre cette pratique.

Cependant, une telle loi frapperait durement les Indiens qui dépendent tellement de la pêche — le poisson qu'ils prennent à l'automne constituant l'essentiel de leur alimentation durant l'hiver, et à cet égard la pêche à la lance est essentielle pour eux — car ils sont incapables de se procurer le grand nombre de filets dont ils auraient besoin et dont ils ne pourraient pas se servir de toute façon s'ils en avaient avec leurs petits bateaux et canots. Quant aux petits filets qu'ils utilisaient pour pêcher le long de la rive, cette zone a été tellement polluée par la sciure et les déchets de scierie qu'ils ne leur servent plus à grand-chose [...]

M. Witcher dit que «pour ce qui est des traités mentionnés, il ne semble pas

qu'ils aient garanti la possibilité de pêcher ou de chasser sans restrictions». Or, je ne suis pas d'accord avec lui sur ce point car je pense que le traité Robinson le garantit effectivement puisqu'à l'époque où le traité a été signé et où les Indiens ont cédé leur territoire, aucune restriction à leur connaissance n'entravait leur liberté de chasser et de pêcher comme bon leur semblait, et qu'une clause de ce traité Robinson promet «d'accorder en outre auxdits chefs et leurs tribus le privilège libre et entier de chasser sur le territoire par eux maintenant cédé, et de pêcher dans les eaux d'icelui, ainsi qu'ils avaient jusqu'ici l'habitude de le faire, sauf et excepté cette partie dudit territoire qui, de temps en temps, pourra être vendue ou donnée à bail à des individus ou des compagnies d'individus et occupée par eux avec le consentement du gouvernement provincial». Je considère qu'il s'agit là d'une clause parfaitement distincte et explicite et qu'à moins que l'on puisse prouver que les Indiens ne pêchaient pas le poisson à la lance à cette époque, on ne saurait leur retirer ce droit sans trahir la parole qui leur a été donnée¹⁶⁵.

La correspondance qui précède a une résonance très moderne. La controverse sur ce qui (éventuellement) devrait constituer un empiètement justifié sur les droits ancestraux est toujours au cœur du conflit entre responsables de la réglementation gouvernementale et autochtones. C'est ainsi que, depuis plus d'un siècle, les droits de l'ensemble de la société de pêcher ou de chasser à des fins sportives ou commerciales (dans le cadre d'une réglementation étatique) se sont heurtés aux droits des autochtones (souvent consacrés par des traités) de pêcher et de chasser pour leurs fins propres, et même en vertu de leurs propres règles¹⁶⁶.

Les commentaires de l'agent au sujet de la pollution engendrée par les scieries sur les rives du lac Huron et de la baie Georgienne se retrouvaient aussi sous la plume des agents du nord-ouest de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, auprès desquels les Premières nations se plaignaient des dégâts provoqués par la sciure dans les rivières et les cours d'eau de leurs territoires traditionnels¹⁶⁷. Il est aussi intéressant de constater qu'en dépit de la sollicitude de l'agent Skene pour ses pupilles, aucun des deux ministères ne pensait que les autochtones eux-mêmes devaient avoir leur mot à dire dans la gestion ou la réglementation de la chasse et de la pêche.

Pendant un certain temps, les lois provinciales et territoriales ont reconnu les besoins de subsistance des colons et des peuples indiens dans certaines régions reculées. Par exemple, l'article 12 de la loi ontarienne de 1892 sur la protection du gibier déclarait que les lois provinciales sur le gibier ne «s'appliqueront pas aux Indiens ou aux colons des districts non organisés de

cette province à l'égard du gibier tué pour leur usage à des fins alimentaires uniquement et pour répondre aux besoins du chasseur et de sa famille, et non à des fins de vente et de trafic¹⁶⁸». On retrouvait des clauses analogues dans les lois de la Colombie-Britannique et des Territoires du Nord-Ouest¹⁶⁹. Dans de nombreuses régions du Canada, la vie du pionnier d'autrefois continue d'être un idéal; on imagine son garde-manger rempli de viande de cerf ou d'orignal et on envie sa liberté. Les colons — agriculteurs, bûcherons et prospecteurs — chassaient et pêchaient pour assurer leur subsistance. De nombreux immigrants venus de Grande-Bretagne, où les paysans du xviii^e et du xix^e siècle qui chassaient à des fins de subsistance sur des terres privées (c'est-à-dire l'essentiel du pays) étaient passibles de prison, d'exil et même de pendaison, appréciaient éminemment leur nouvelle liberté lorsqu'ils arrivaient en Amérique du Nord¹⁷⁰.

L'existence d'une disposition prévoyant la chasse ou la pêche de subsistance pour les non-autochtones a été particulièrement utile aux Métis, car ni les responsables des réglementations provinciales ni leurs homologues fédéraux ou territoriaux n'estimaient qu'ils avaient des droits spéciaux de chasse ou de pêche. Toutefois, vers les années 20, ces clauses avaient aussi disparu de la législation. Les lois parlaient alors autant de répartition que de conservation — de qui était autorisé à prendre quoi et à quelles fins. Lorsque les années 30 sont arrivées, les chasseurs et les pêcheurs sportifs avaient triomphé. Comme l'expliquait David Taylor, sous-ministre de la chasse et de la pêche de l'Ontario, au ministère des Affaires indiennes en 1936, les ressources de poisson et de gibier de la province étaient beaucoup trop importantes pour être confiées à des autochtones ou à des colons:

[TRADUCTION] Je pense que vous comprendrez bien que, puisque nous avons une ressource naturelle sous forme de gibier et de poisson qui contribue à apporter à cette province des recettes touristiques annuelles de l'ordre de 50 à 80 millions de dollars, il vaudrait beaucoup mieux que la province donne chaque année à ces Indiens de quoi vivre de façon plus ou moins luxueuse que de leur permettre de massacrer, en particulier pour nourrir leurs chiens, le gibier et le poisson de cette province [...]

Je présume que votre ministère ne sera que trop heureux de collaborer avec nous à cet égard en demandant à vos agents locaux des affaires indiennes de cesser de dire à ces Indiens qu'ils ont des privilèges outrepassant ce que les lois de la province leur autorisent, car cela a tendance à nous causer de temps à

autre des ennuis considérables¹⁷¹.

Les privilèges auxquels faisait allusion le sous-ministre étaient ceux qui figuraient dans des accords comme les traités Robinson de 1850, le Traité 3 (1873) et le Traité 9 (1905-1906; 1929-1930), qui autorisaient les Indiens à chasser, à pêcher et à pratiquer le piégeage sur les terres de la Couronne non occupées. Dans l'ouest et le nord des Prairies, les autorités de la faune ont adopté la même attitude à l'égard des traités qui s'appliquaient à leur région. Au cours des années 30 et 40, des employés de la Commission des Territoires du Nord-Ouest — une branche du ministère fédéral des Mines — ont rejeté explicitement les affirmations de la Division des affaires indiennes — autre bras du ministère — selon lesquelles les Indiens régis par les traités avaient des droits de récolte particuliers sur les terres publiques¹⁷². En 1954, le surintendant des affaires sociales de la Division des affaires indiennes a signalé à l'un de ses agents, à propos d'un individu inculpé d'une infraction de chasse, que [TRADUCTION] «la Division [des affaires indiennes] ne souhaite pas informer totalement les Indiens de leurs droits issus des traités car cela pourrait être néfaste à la conservation et à la gestion¹⁷³». Dans les années 70 encore, des Indiens régis par des traités étaient poursuivis en Ontario pour avoir chassé sur des terres inoccupées de la Couronne.

Dans les provinces Maritimes, ni le gouvernement fédéral ni les gouvernements provinciaux n'ont reconnu l'existence pure et simple de droits de récolte en vertu des traités. En 1925, le responsable des Affaires indiennes, J.D. McLean, a déclaré à l'avocat George Mitton, de Moncton, au Nouveau-Brunswick — dont les services avaient été retenus par le chef Dan Paul de la réserve Eel Ground près de Newcastle — que le Canada ne reconnaissait pas un traité de 1752 qui, affirmait le chef, avait reconnu les droits de chasse et de pêche des autochtones. McLean ajoutait: [TRADUCTION] «Notre ministère a reconnu le droit exclusif des provinces de légiférer en matière de chasse et de pêche et fait savoir aux Indiens qu'ils devaient obéir aux lois de la province en la matière¹⁷⁴.» Dans les rares cas où les autochtones ont invoqué un traité pour leur défense devant un tribunal, ils ont généralement été déboutés — comme par exemple lors de l'affaire *Syliboy* en 1928, où un Micmac de l'île du Cap-Breton avait été inculpé de chasse illégale. La Cour de comté de Nouvelle-Écosse a nié la validité d'un traité de 1752 conclu avec les Micmacs pour divers motifs — notamment en alléguant que le traité ne se serait appliqué qu'à une petite bande vivant à proximité de la rivière Shubenacadie en Nouvelle-Écosse¹⁷⁵.

Dans l'affaire *Simon* de 1985, la Cour suprême du Canada a confirmé la

validité du traité de 1752, mais c'était un demi-siècle trop tard pour Syliboy ou les nombreux autres Indiens des Maritimes qui avaient payé pour avoir violé les lois provinciales sur la chasse et la pêche¹⁷⁶. «Mon mari est en prison parce qu'il était en possession de venaison», écrivait la femme de Peter William Narvie, de la réserve Eel River au Nouveau-Brunswick, au ministère des Indiens en avril 1929. Il avait cru, disait-elle, aux traités qui disaient que «les Indiens pouvaient pêcher et chasser en toute période de l'année pour leur propre usage»:

[TRADUCTION] Cher Monsieur, mon mari et trois autres Indiens ont suivi ces traités et sont allés dans la forêt chercher suffisamment de viande pour quelques repas, car nous étions au bord de la famine et nous ne pouvions pas obtenir d'aide de notre agent, et les hommes ne pouvaient pas trouver de travail par ici pour gagner leur vie, et nous étions très affamés. Et il a été arrêté pour cela et on l'a condamné à faire 15 jours de prison ou à payer une amende de 31\$. Maintenant qu'il est en prison, je vais de maison en maison avec mes deux bébés mendier pour avoir quelque chose à manger. Pendant que mon mari était en liberté sous caution entre les comparutions au tribunal, il a trouvé un travail pour tout l'été mais à cause de cette affaire, il va perdre ce travail, et Dieu sait quand il pourra en trouver un autre, car il n'y a pas beaucoup d'emplois pour les Indiens en particulier¹⁷⁷.

La majorité des accusés autochtones n'avaient pas les moyens de se payer un avocat. Dans ce cas particulier, toutefois, Narvie et les autres accusés avaient engagé un avocat de Dalhousie (Nouveau-Brunswick) pour les défendre — en pensant qu'ils pourraient le payer à même les fonds de la bande. Toutefois, le ministère a refusé de régler la facture parce qu'en vertu de modifications à la *Loi des Indiens* de 1927, les services de l'avocat n'avaient pas été retenus dans les formes. De plus, comme l'ont expliqué les autorités fédérales à l'avocat furieux, [TRADUCTION] «le ministère n'a pas pour politique d'assurer la défense des Indiens dans ce genre de cas¹⁷⁸».

Le gouvernement et la société dans son ensemble ont été profondément marqués par un siècle d'interdiction pratique d'activités que les bénéficiaires des traités étaient convaincus de pouvoir exercer en vertu de garanties formulées dans ces traités. On constate dans la mémoire collective des organismes provinciaux de gestion des ressources une négation de l'existence de droits ancestraux et issus de traités. Ce n'est nullement par hasard que des groupes comme la Ontario Federation of Anglers and Hunters continuent

d'affirmer que [TRADUCTION] «les Indiens inscrits n'ont aucun droit *exclusif* sur les terres ou les ressources de la Couronne dans les limites géographiques de l'Ontario, à l'exception de leurs réserves¹⁷⁹».

Le tourisme

Dans certaines régions du Canada, les autochtones ont participé aux premiers pas de l'industrie touristique qui a commencé à s'épanouir à la fin du xix^e siècle quand les navires à vapeur et les chemins de fer ont ouvert des régions précédemment inaccessibles aux voyages d'agrément. Les autochtones ont servi de guides, d'emballeurs et de cuisiniers pour les groupes de chasseurs de gros gibier ou de pêcheurs dans les régions frontalières. Dans les régions des lacs du sud de l'Ontario et du Québec, ils étaient de plus en plus nombreux à travailler dans des manoirs de tourisme et des camps de jeunes. Mais comme le montre l'exemple des guides commerciaux du Yukon (voir encadré), la concurrence accrue des non-autochtones et la réglementation gouvernementale croissante ont fini par exclure progressivement les autochtones de ce secteur.

Dans certains cas, les répercussions de la réglementation gouvernementale sur la vie des autochtones n'étaient pas voulues, mais tout aussi graves néanmoins. Les lois adoptées au Nouveau-Brunswick en 1897 et 1898, par exemple, imposaient aux personnes qui n'étaient pas «résidentes et domiciliées» dans cette province d'obtenir une licence si elles souhaitaient servir de guides ou d'aides de camp. Ces activités avaient été une source importante de revenu pour les Micmacs qui vivaient dans la réserve de Restigouche juste de l'autre côté de la frontière provinciale au Québec, cette région étant une destination populaire chez les touristes de la côte est des États-Unis. Mais ils ont eu beau protester et dire au ministère des Affaires indiennes qu'ils n'avaient pas les moyens de payer le droit de 20\$ que coûtait la licence de non-résident (10 fois le taux imposé aux résidents, l'équivalent de plus d'un mois de salaire), le Nouveau-Brunswick a refusé de faire une exception pour ceux que l'on appelait les «Indiens du Québec¹⁸⁰».

Le piégeage

Il y a un secteur dans lequel les autochtones ont été les producteurs primaires exclusifs pendant une bonne partie du xix^e siècle: le commerce de la fourrure. Toutefois, comme dans le cas de la chasse et de la pêche, les impératifs de la réglementation provinciale et territoriale sont venus se heurter de plein fouet à la croyance des autochtones que les traités protégeaient leurs droits de

piégeage¹⁸¹. Nous avons décrit ci-dessus le cas des Commanda, emprisonnés en Ontario en 1914 pour avoir piégé un castor en contravention de la réglementation provinciale. Le même choc s'est produit dans toutes les régions du pays. En mars 1915, un Mohawk de Kanasatake, Andrew La Fleche, a été arrêté par deux gardes-chasse du Québec pour avoir tenté de vendre 101 peaux de rats musqués à un commerçant de Montréal. Pour sa défense, La Fleche a cité la *Proclamation royale de 1763* et une proclamation de 1762 du gouverneur de Québec, James Murray, qui lui conféraient, disait-il, un droit issu de traité de chasser des animaux à fourrure et d'en faire le commerce. Ses fourrures ont été confisquées, on lui a infligé une amende et le ministère des Affaires indiennes vers lequel il s'est tourné pour demander de l'aide lui a répondu que les proclamations dont il parlait avaient été

[TRADUCTION] «abrogées il y a des années et que c'était maintenant la Loi sur le gibier qui était en vigueur¹⁸²».

Il est aisé de comprendre pourquoi les autorités québécoises, comme celles des autres provinces, n'estimaient pas que les autochtones devaient être traités différemment sur le plan de la réglementation de la chasse et de la pêche. Les provinces n'étaient pas responsables des Indiens et des Inuit qui étaient considérés comme pupilles du gouvernement fédéral. Armand Tessier, l'agent des affaires indiennes à Pointe-Bleue, qui a essayé pendant des années de faire reconnaître les droits des autochtones, expliquait ainsi son problème en 1913 dans un article paru dans *L'Action sociale*:

Je comprends que le gouvernement provincial n'est pas responsable de ces personnes, qui sont sous la tutelle du gouvernement fédéral et que, si des injustices sont commises à leurs dépens du fait de l'application des lois, c'est dû simplement au fait que le gouvernement, n'ayant pas de liens directs avec eux, les oublie ou ne pense pas à eux¹⁸³.

Pour faire valoir leurs droits de piégeage, les autochtones avaient toutefois un allié puissant et influent, la Compagnie de la Baie d'Hudson. Avant la Première Guerre mondiale et entre les deux guerres, la Compagnie a intenté des procès aux autorités provinciales responsables de la faune qui confisquaient les fourrures des autochtones, en soutenant que cette attitude constituait une violation des droits issus de traités. La Compagnie soutenait que si les Indiens avaient le droit de piéger, ils avaient forcément le droit de vendre les animaux. Ce qui avait précipité les choses, c'était l'arrestation et la condamnation en 1910 d'un des gérants de la Compagnie dans le nord de l'Ontario pour possession illégale de fourrures. George Train avait été condamné à une

amende de 6150 \$ ou, à défaut, à une peine de prison de 20 ans et six mois¹⁸⁴. L'avocat de la Compagnie, Leighton McCarthy, voulait porter la condamnation en appel jusqu'au Conseil privé s'il le fallait. Les deux parties ont convenu de soumettre les questions de droit — y compris celles des droits issus de traités des Indiens auxquels Train avait acheté les fourrures — directement à la Cour d'appel de l'Ontario, mais l'Ontario a réussi à faire traîner l'audience d'appel jusqu'en 1913¹⁸⁵. Un an plus tard, le juge en chef William Meredith a informé les parties qu'il jugeait préférable de ne pas rendre de décision et a recommandé instamment à l'Ontario et à la Compagnie de négocier. La seule explication officielle qu'a donnée le juge en chef a été qu'un jugement risquerait de nuire aux «intérêts véritables des Indiens»; l'avocat de la Compagnie a fait valoir au ministère des Affaires indiennes que la véritable raison de cette abstention était que le tribunal ne voulait pas se trouver contraint de reconnaître que les droits d'exploitation des ressources fauniques issus des traités avaient préséance sur les lois de l'Ontario concernant le gibier¹⁸⁶.

Les guides autochtones au Yukon

Jusqu'à 1920, les guides pour la chasse au gros gibier au Yukon n'avaient pas besoin d'un permis et l'industrie dans son ensemble n'était pas réglementée par le conseil territorial. Les guides autochtones et non autochtones étaient sur un pied d'égalité dans la collectivité et sur le plan commercial. De nombreux autochtones du Yukon travaillaient comme guides car ils connaissaient parfaitement le terrain et l'habitat, et cette activité s'alliait bien à leur mode de vie d'ensemble. En fait, le succès de cette industrie a dépendu en grande partie des autochtones pour ces mêmes raisons.

Toutefois, le carnage suscitant des réactions de la part du mouvement conservateur embryonnaire et les recettes de cette industrie prenant de l'expansion, la chasse au gros gibier a fait l'objet de règlements territoriaux de plus en plus nombreux qui désavantageaient nettement les autochtones du Yukon. Tout d'abord, on a attribué le carnage surtout aux guides indiens plutôt qu'à la chasse dans son ensemble et aux bouleversements de l'habitat. «Ces dernières années, déclarait le Guide officiel du Yukon de 1916, le gibier de toutes sortes a été très rare dans certaines localités [...] Les Indiens, qui ont récemment acquis des fusils puissants à chargeurs sont responsables d'une bonne part du massacre, car l'Indien moyen qui tombe sur un troupeau de gros gibier tire jusqu'à

l'épuisement de son chargeur, qu'il puisse ou non utiliser la viande.»

Les chasseurs de gros gibier sont devenus une importante source de revenu pour ces particuliers et les entreprises de cette industrie ainsi que le conseil territorial qui percevait des droits pour l'octroi de permis et de licences. En 1923, le conseil territorial a modifié l'ordonnance sur le gibier pour interdire aux Indiens de devenir des chefs guides, sans toutefois leur interdire de demander à être guides, guides adjoints ou aides. Autrement dit, les Indiens pouvaient être des employés mais non des employeurs travaillant pour leur propre compte. L'attitude de l'agent du gouvernement responsable de l'octroi des permis à Whitehorse est révélatrice: «Continuer à donner à des Indiens le privilège d'être chefs guides, c'est ôter le pain de la bouche de l'homme blanc qui veut être guide».

En conséquence directe de ces mesures, de nombreux guides ont renoncé à leur statut d'Indien et aux droits connexes pour pouvoir monter ou conserver leur propre entreprise. Toutefois, beaucoup de ceux qui ont choisi de s'émanciper se sont heurtés quand même à des retards bureaucratiques ou à des conditions iniques lorsqu'ils ont essayé d'obtenir une licence de chef guide. Par exemple, après avoir attendu un an, George Johnson, un Indien de Teslin Lake, se vit refuser une licence de chef en 1934 parce qu'il n'avait pas de chevaux alors qu'il n'avait pas voulu en acheter avant d'être sûr d'obtenir sa licence.

Source: Robert McCandless, *Yukon Wildlife: A Social History*, University of Alberta Press, 1985, pp. 53, 58 et 60.

Une affaire identique a été portée en Cour d'appel près de 20 ans plus tard dans la cause *R. c. Padgena et Quesawa*. Les accusés, des autochtones de Pic River sur le lac Supérieur qui étaient couverts par le traité Robinson, avaient été déclarés coupables par un magistrat en 1929 de possession illégale de peaux de castors et condamnés à 600 \$ d'amende. La division des Affaires indiennes (qui faisait désormais partie du ministère des Mines) avait chargé l'agent des affaires indiennes de Port Arthur d'assister au procès et de demander la clémence du tribunal, mais lui avait bien précisé de ne pas soulever la question des droits issus de traités. Il a réussi malgré tout à faire réduire l'amende à 200\$. Avec l'appui du gérant local de la Compagnie de la Baie d'Hudson, les deux accusés ont toutefois réussi à engager un avocat et ont fait appel de la décision¹⁸⁷. En avril 1930, le juge de la Cour de district, J.J. McKay, a infirmé la décision, constatant que les règlements provinciaux ne

devaient pas abroger les droits des accusés en vertu des traités¹⁸⁸. L'Ontario a porté le jugement en appel, et la Division des affaires indiennes a constaté qu'elle n'avait d'autre choix que d'intervenir au nom des deux inculpés. Dans une lettre au ministre des Mines de l'Ontario, le ministre responsable des Affaires indiennes explique que le gouvernement fédéral le fait à contre-cœur, [TRADUCTION] «nullement par hostilité, mais simplement en vertu de l'obligation naturelle qui incombe au ministère en sa capacité de gardien des intérêts des Indiens»:

[TRADUCTION] Les Indiens en question n'ont pas d'argent pour financer cet appel et ont demandé au ministère de leur procurer un avocat. Dans ces conditions, je pense que vous conviendrez qu'il n'est guère possible au ministère de refuser d'acquiescer à leur demande. [...] Vu le problème constitutionnel que pose cette question, il semblerait souhaitable de faire exposer tout le pour et le contre de cette affaire par un éminent avocat dans la mesure où ce sujet est devenu une source incessante de conflits entre les Indiens et les gardes-chasse, et une source d'embarras pour nos deux ministères¹⁸⁹.

Le ministère des Affaires indiennes a retenu les services d'un cabinet d'avocats de Toronto pour cet appel, qui devait être entendu en décembre 1930. Mais comme dans la précédente affaire *Train*, l'Ontario a réussi à faire reporter l'appel jusqu'à octobre 1931. Entre temps, la province a continué de poursuivre les trappeurs indiens de la région, malgré la décision du juge McKay¹⁹⁰. L'Ontario voulait en fait obtenir un règlement négocié préservant son droit de réglementation — de même, apparemment, que la Cour d'appel. L'avocat, M.H. Ludwig, a fait savoir aux Affaires indiennes que le juge en chef Mulock [TRADUCTION] «ne souhaitait pas juger cette affaire car il était en faveur du respect des obligations en vertu des traités¹⁹¹». Fin 1931, le Canada et l'Ontario ont convenu de suspendre les poursuites après que la province a promis de négocier un compromis. Mais ces négociations n'ont jamais eu lieu, et l'Ontario a continué à appliquer ses règlements. Quant à Joe Padgena et Paul Qesawa, les accusés indiens de Pic River, ils n'ont jamais récupéré les 200\$ d'amende qu'ils avaient payés malgré l'annulation de leur condamnation¹⁹².

Avec la construction des chemins de fer dans l'est et dans l'ouest du Canada, les autochtones ont été confrontés à un autre grave problème, la concurrence des trappeurs non autochtones. Dans les années qui ont suivi la Première Guerre mondiale en particulier, lorsque les cours de la fourrure ont flambé, des

hordes de trappeurs et de commerçants se sont enfoncés dans des régions auparavant trop reculées à la recherche de fourrures. Beaucoup d'entre eux étaient de jeunes hommes seuls qui voulaient gagner le plus d'argent possible et repartir. À cette fin, certains d'entre eux ont utilisé des appâts empoisonnés, ce qui a scandalisé les autochtones. Philip Godsell, un cadre de la Compagnie de la Baie d'Hudson qui travaillait à l'époque dans les Territoires du Nord-Ouest, a décrit le contraste singulier qui existait entre les méthodes de piégeage de ces nouveaux arrivants et celles des Dénés avec lesquels il commerçait régulièrement:

[TRADUCTION] Le trappeur professionnel ne fait pas un court voyage occasionnel pour piéger des animaux comme le fait l'Indien, qui abandonne ensuite cette activité pendant quelque temps, pas plus qu'il ne «cultive» son territoire comme le faisaient les Indiens il y a quelques années encore. Au contraire, il arrive à l'automne avec toutes ses provisions achetées à «l'extérieur» [...] De la première chute de neige à la fonte des glaces, il s'active inlassablement et au cours d'une saison il accumule trois ou quatre fois plus d'animaux qu'une famille indienne entière n'en a capturé depuis des années sur le même territoire¹⁹³.

Le ministère des Affaires indiennes a bien essayé d'obtenir la coopération des autorités provinciales et territoriales pour protéger les activités de piégeage des autochtones. Mais la plupart des administrations ont rejeté l'approche que préférait le ministère, et qui consistait soit à interdire totalement cette activité aux trappeurs non autochtones, soit à préserver certaines zones où seuls les autochtones seraient autorisés à la pratiquer. Au Yukon, le conseil territorial s'est rangé du côté des trappeurs non autochtones, soutenant qu'il serait impossible de les exclure. En Ontario, la province a autorisé les trappeurs non autochtones à suivre la ligne du Temiskaming and Northern Railway au nord de Cochrane, malgré le fait que la Division des affaires indiennes recommandait instamment que la zone du bassin de la rivière Moose soit réservée aux autochtones. En Colombie-Britannique, la province s'est arrogée le droit de répartir les parcours de piégeage en 1921, et de nombreux parcours de piégeage ont été octroyés à des nouveaux arrivants. L'inspecteur des agences indiennes de Colombie-Britannique, George Pragnell, notait en 1924 que [TRADUCTION] «la plainte que l'on entend quasi universellement chez les Indiens est que les hommes blancs leur prennent leurs parcours de piégeage sous le couvert de la loi». L'inspecteur signalait que la quasi-totalité des zones de la province étaient déjà réparties en territoires de piégeage d'après la coutume autochtone¹⁹⁴.

C'est uniquement dans les Territoires du Nord-Ouest et au Québec qu'un régime différent a été appliqué. Dans les Territoires du Nord-Ouest, un décret fédéral de 1923 a établi quatre vastes zones — les refuges fauniques de Yellowknife, de Thelon, de la rivière Peel et de la rivière Slave — où seuls les autochtones étaient autorisés à pratiquer la chasse et le piégeage¹⁹⁵. Des années 20 aux années 40, le Québec a collaboré avec la Division des affaires indiennes pour créer une série de réserves de castors dans tout le Nord, où seuls les autochtones étaient autorisés à faire du piégeage, et pour interdire aux non-autochtones de faire du piégeage au nord de la voie de chemin de fer du Canadien National¹⁹⁶. Les règlements du Québec sont intéressants aussi parce qu'ils n'entraînaient pas de discrimination envers les Métis, puisque les droits de piégeage étaient simplement attribués à tous ceux qui avaient une ascendance autochtone. Dans les réserves de castors, des autochtones étaient payés comme «pointeurs» pour faire le dénombrement annuel de castors¹⁹⁷. Ce genre de programme de travail de remplacement s'intégrait bien à l'économie traditionnelle et peut être considéré comme l'ancêtre des programmes de soutien du revenu mis en place avec la Convention de la Baie James et du Nord québécois (voir notre analyse des programmes de soutien du revenu des exploitants des ressources au chapitre 6 du volume 4).

Le dirigisme provincial a atteint son apogée au cours des années 40. À cette époque, la plupart des provinces et des territoires avaient mis en place des mesures imposant à tous — autochtones compris — de présenter une demande pour installer un parcours de piégeage et de l'enregistrer¹⁹⁸. Étant donné l'importance des systèmes d'exploitation des ressources fauniques qui existaient chez les nations signataires de traités, ce système a été très controversé et a été l'un des facteurs qui ont précipité la création d'organisations telles que la North American Indian Brotherhood, dirigée par le chef Andrew Paull de la Colombie-Britannique et par Henry Jackson de l'Ontario, et la North American Indian Nation dirigée par Jules Sioui, du Village Huron. Ces hommes ont recommandé aux trappeurs autochtones de ne pas s'inscrire et de ne pas demander de permis parce que cela constituait une violation des droits ancestraux et issus des traités, affirmations qui ont été vivement dénoncées par la Division des affaires indiennes¹⁹⁹.

Ce qui a particulièrement exaspéré les associations de défense des droits des Indiens a été le traitement des anciens combattants de la Deuxième Guerre mondiale; plusieurs d'entre eux, à leur retour au Canada après avoir passé plusieurs années outre-mer, ont constaté que les gouvernements provinciaux étaient déjà en train d'attribuer leurs territoires de piégeage à des non-

autochtones. Du côté est du parc Algonquin en Ontario, par exemple, aucun des membres de la Première nation de Golden Lake qui ont demandé l'enregistrement de leurs parcours de piégeage existants n'a obtenu gain de cause. «On ne prend apparemment pas en considération le service militaire», se plaignait Hugh Conn, surveillant des fourrures pour la Division des affaires indiennes, dans une lettre adressée en 1947 au chef de la Division de la pêche et de la faune de l'Ontario, [TRADUCTION] «car nous constatons qu'on approuve les demandes d'hommes qui n'ont pas effectué de service militaire de préférence à celles d'Indiens qui ont servi pendant quatre ans outre-mer». Conn signalait que les autochtones de Golden Lake avaient déjà perdu la plupart de leurs territoires de piégeage «sans compensation», au cours des années 1890, lors de la création du parc Algonquin à l'intérieur duquel on avait alors interdit la chasse et le piégeage²⁰⁰.

Malgré ces protestations, dans la plupart des régions à l'exception des plus reculées, les autochtones n'ont pas eu gain de cause face aux trappeurs non autochtones. Le motif était en partie financier. En Colombie-Britannique, par exemple, la province percevait des droits d'enregistrement sur les parcours de piégeage des non-autochtones, mais non sur ceux des Indiens. Les autochtones étaient aussi accusés de ne pas être suffisamment efficaces dans leurs activités de piégeage. C'est ainsi que, dans sa réponse en 1947 à une demande de Hugh Conn qui voulait savoir pourquoi tant de parcours de piégeage en Ontario avaient été octroyés à des non-autochtones, le chef de la Division de la pêche et de la faune, W.J.K. Harkness, a répondu que c'était [TRADUCTION] «parce que les normes de piégeage en vertu desquelles avaient été déterminées les priorités avantageaient les trappeurs blancs par rapport aux trappeurs indiens, et non parce que ceux-ci étaient victimes de discrimination du fait qu'ils étaient Indiens²⁰¹».

Les conséquences de la perte des parcours de piégeage pour l'économie autochtone ont été catastrophiques dans de nombreuses régions du Moyen Nord. En 1956, d'après le commissaire des ressources fauniques de la Colombie-Britannique, seuls 10% des parcours de piégeage de la province étaient exploités par des autochtones²⁰².

Il existe donc un lien direct entre la réglementation et les politiques gouvernementales qui ont favorisé les trappeurs, les pêcheurs commerciaux, les chasseurs et les pêcheurs sportifs non autochtones, et le déclin correspondant de l'autonomie des autochtones. Au printemps de 1939, l'agent des affaires indiennes de Kenora, Frank Edwards, a signalé à ses supérieurs à Ottawa qu'il avait demandé au sous-ministre de la chasse et de la pêche de

l'Ontario, David Taylor, l'été précédent, «de quoi les Indiens allaient vivre». D'après Edwards, Taylor avait répondu qu'il [TRADUCTION] «n'avait rien à voir avec cela. [...] C'était le problème de notre ministère, pas du sien; il n'était pas question que les Indiens se nourrissent des orignaux, des cerfs, du poisson, etc. de la province, et c'était à nous de leur trouver un autre moyen d'assurer leur subsistance²⁰³.» Le problème du ministère, c'est que les autres sources de subsistance étaient à peu près inexistantes. Dans bien des cas, la seule solution possible était l'aide gouvernementale.

Le bouleversement des activités traditionnelles: 1950-1970

Comme nous venons de le voir, pendant plus d'un siècle, les autochtones habitant dans les régions rurales et dans le Moyen Nord voient leur territoire progressivement occupé par d'autres et des limites de plus en plus imposées à leurs activités. Il y a eu des variations d'intensité considérables, même au nord des terres agricoles occupées par des colons. Jusqu'en 1950 environ, les effets de la colonisation et de la mise en valeur des ressources se sont surtout fait sentir dans les régions du nord de l'Ontario et du Manitoba situées à proximité des voies de chemin de fer, et ce sont peut-être les régions du nord du Québec et de l'intérieur du Labrador qui ont été les plus épargnées. À cette époque, le phénomène était pratiquement inconnu dans l'Arctique.

La Deuxième Guerre mondiale et le boom qui l'a suivie dans les années 50 et 60 ont transformé le Nord. Il y a eu tout d'abord la construction rapide de bases militaires, de terrains d'aviation et de stations radar; puis il y eut une nette progression vers le nord de toutes les grandes activités basées sur les ressources, c'est-à-dire principalement l'exploitation hydroélectrique (entraînant souvent sur une grande échelle retenues, détournements et régulation des voies navigables; l'activité minière et l'exploitation forestière dans la région boréale; la prospection et l'exploitation du pétrole et du gaz dans l'Arctique). Dans le Moyen Nord, ces activités s'accompagnaient souvent d'une infrastructure routière et ferroviaire et de nouvelles localités dont beaucoup constituaient de grands projets en soi. Tout cela était associé à une administration gouvernementale récemment accrue et militante et facilitait d'ailleurs l'accès au Nord à toute une population du Sud, mobile et bénéficiant d'une prospérité nouvelle²⁰⁴.

Cette évolution a intensifié et étendu géographiquement des formes bien connues d'empiétement et de restriction comme la réglementation et le contrôle de l'économie de subsistance de même que la concurrence pour les ressources de subsistance de la part des non-autochtones. Mais tout cela a

aussi créé de nouvelles menaces, jamais imaginées auparavant, pour la viabilité et l'autonomie du mode de vie autochtone. Elles étaient nombreuses: la saisie directe des terres pour l'industrie, le transport et le peuplement; la perturbation des cours d'eau pour les réservoirs et les aménagements hydroélectriques; la détérioration, la destruction ou la pollution de l'habitat, délibérément ou accidentellement; un réseau croissant de routes et de sentiers permettant aux personnes de passage et aux touristes d'accéder facilement aux zones de cueillette et de récolte traditionnelles; un stress accru sur les animaux à cause du bruit, du harcèlement, des obstructions ou d'autres conséquences de l'activité humaine provoquant la mort, la mauvaise santé ou la dispersion; et la contamination du poisson et de la faune par les métaux lourds comme le mercure ou par les composés organochlorés ou les radionucléides, qui les rendaient impropres à la consommation humaine. Ces effets relativement récents du développement préoccupaient beaucoup de témoins autochtones à nos audiences, comme nous l'avons vu dans la troisième section de ce chapitre. Les autochtones des petites localités souffrent particulièrement des conséquences néfastes de l'exploitation forestière et hydroélectrique, par exemple.

L'abattage fortement mécanisé (surtout pour la pâte à papier) constitue un phénomène relativement nouveau, en augmentation depuis le début des années 60. Comme il signifie des coupes à blanc très étendues, des zones importantes pour l'habitat de la faune (et donc de précieux territoires de chasse et de piégeage) se trouvent tout à coup complètement dénudées. Les coupes à blanc ont d'autres effets négatifs: la dégradation des cours d'eau, la construction de routes et, en terrain accidenté, la déstabilisation des pentes et l'érosion. De plus, les usines de pâte à papier sont à l'origine de la majeure partie de la contamination. La progression vers le nord de l'abattage mécanisé dans des forêts à croissance lente, surtout au Québec, en Ontario, au Manitoba et en Alberta, a exacerbé cette tendance.

Pour les autochtones, l'un des effets les plus dévastateurs de l'industrie des pâtes et papiers a été la construction d'un vaste réseau de routes d'accès forestières que peuvent ensuite utiliser les pêcheurs et les chasseurs sportifs. Comme nous l'avons vu au début de ce chapitre, les Dénés Th'a et d'autres peuples autochtones ont dénoncé l'impact de cette nouvelle concurrence en matière de chasse et de pêche sur leur économie traditionnelle — particulièrement pour ce qui est du gros gibier comme l'orignal, le caribou et le wapiti. Pendant la saison de chasse automnale, de nombreux résidents autochtones du Moyen et du Grand Nord ne vont même plus dans le bois.

Depuis le début du siècle, il y a eu aussi de grands barrages hydroélectriques dans tout le Moyen Nord — principalement au Labrador, au Québec, en Ontario, au Manitoba et en Colombie-Britannique²⁰⁵. Comme le montre l'exemple du projet de Manitoba Hydro sur la rivière Churchill et le fleuve Nelson (voir encadré), ces ouvrages entraînent généralement l'inondation de vastes territoires, l'inversion saisonnière du flux, l'abaissement du niveau du réservoir et parfois le détournement et l'assèchement des rivières. Ces effets physiques, qui interviennent en différentes combinaisons en amont et en aval des grands barrages, entraînent généralement une réduction de la productivité biologique des zones littorales, la disparition des rapides et donc des zones de frai pour certains poissons, et des perturbations dans la productivité des grands lacs; de plus, ils créent souvent des conditions imprévisibles et rendent les déplacements dangereux, particulièrement sur la glace des rivières. Les grands ouvrages de retenue ont également provoqué une contamination au mercure de méthyle qui a entraîné la fermeture de pêches commerciales et rendu dangereuse la consommation du poisson local, qui constitue souvent la base de l'alimentation. Ces effets sont de très longue durée, sinon permanents, et peuvent être exacerbés par des changements dans les régimes de fonctionnement. Ils perturbent souvent les activités de chasse et de pêche et il n'est pas rare que la collectivité soit obligée d'aller s'installer ailleurs (voir le chapitre 11 du volume 1).

Comme au cours de la période antérieure à 1950, chaque fois que les ressources en poisson, en fourrure et en gibier étaient épuisées ou que les responsables de leur gestion les croyaient menacées, l'utilisation qu'en faisaient les autochtones devenait la première cible des mesures de contrôle. Par contre, chaque fois que les ressources semblaient abondantes, on considérait que les autochtones ne les utilisaient pas au maximum et l'on donnait un accès prioritaire aux autres. De plus, on continuait à considérer, selon l'interprétation classique, que les traités et les droits conférés aux autochtones ne portaient que sur l'utilisation familiale et alimentaire. Cette interprétation est intéressante à la lumière de la structure de l'économie autochtone traditionnelle. En effet, celle-ci, quoique différente d'une économie de marché, ne se limitait nullement à la subsistance. Si l'on examine les économies autochtones dans le contexte de la structure d'ensemble des sociétés autochtones, le «commerce» en faisait et en fait toujours intégralement partie:

[L]a survie — et la prospérité — des nations indiennes ont toujours découlé de leur capacité de choisir librement la façon dont elles utilisaient leur territoire et leurs ressources pour le bien

de la collectivité. Si les activités économiques des peuples et l'utilisation qu'ils font de la terre, ainsi que leurs droits et leurs intérêts sont perçus dans ce contexte, l'analyse habituelle qui parle de droits figés [de chasseurs et de cueilleurs] se révèle très superficielle. Cela signifie [...] que la démarcation arbitraire entre l'utilisation des ressources à des fins de subsistance et à des fins commerciales n'existe plus. Les ressources qui se trouvent sur un territoire sont d'abord et avant tout destinées à servir les habitants. Cela signifie aussi bien que l'on peut s'en servir à des fins personnelles, les distribuer à l'intérieur de la collectivité ou les échanger avec d'autres collectivités ou d'autres peuples. Dans ce sens, l'objectif premier était le résultat et non la destination du produit²⁰⁶.

Le seul intérêt pour l'État de continuer à protéger quelque peu l'accès des autochtones aux ressources était de tenir ceux-ci à l'écart du développement économique des colons et d'éviter qu'ils soient aux crochets de l'État. Dans certaines régions, les pouvoirs publics ont même poussé cette interprétation à l'extrême, considérant que les Indiens inscrits touchant un salaire devaient, de ce fait, perdre les droits de chasse et de pêche découlant des traités. En 1945, par exemple, le ministère ontarien de la Chasse et de la Pêche a refusé de délivrer des permis de piégeage à des Indiens travaillant aux chemins de fer ou dans des camps forestiers²⁰⁷.

Il n'est pas étonnant, étant donné les obstacles que l'on dressait continuellement devant elles, que les collectivités autochtones aient constamment déploré de ne pas avoir les moyens de se construire une économie saine et autosuffisante. Non seulement les collectivités autochtones ont perdu l'accès aux terres et aux ressources en échange d'un territoire limité (dans le meilleur des cas, beaucoup n'ayant pas eu de terres), mais les garanties des traités concernant l'exploitation des ressources fauniques et l'accès à de nouvelles formes d'entreprise économique étaient lentement érodées ou complètement refusées. De plus, beaucoup d'autochtones cherchant un travail rémunéré en dehors de leur propre collectivité se voyaient refuser un emploi. Les pratiques des syndicats n'ont guère contribué à améliorer la situation pendant cette période.

En juin 1958, par exemple, deux agents recruteurs de la Lumber and Sawmill Workers Union se sont rendus dans la réserve de New Post au nord de Cochrane, en Ontario, où 34 Indiens abattaient du bois en sous-traitance pour Kimberley-Clark, afin de leur expliquer que tous ceux qui ne voulaient pas

devenir membres du syndicat devraient partir immédiatement. À la suite de cette menace, 28 des 34 hommes ont payé 29\$ chacun et 4\$ de cotisations mensuelles; les six autres sont repartis chez eux à la baie James. Il est apparu ensuite, contrairement à ce qu'avait prétendu le syndicat, qu'il n'y avait aucune disposition dans le permis d'abattage initial de la réserve de New Post précisant qu'il faudrait engager des Indiens, et qu'aucune entente n'avait été conclue au préalable concernant une exemption alors que l'entrepreneur sous-traitant s'était verbalement engagé auprès du ministère des Affaires indiennes à embaucher de la main-d'œuvre indienne. Après un entretien avec le contremaître indien, le ministère a essayé d'obtenir un remboursement des fonds versés, en faisant valoir que les agents recruteurs du syndicat avaient procédé par intimidation. Comme l'a expliqué le surveillant régional Fred Matters, le «bois appartient aux Indiens et se trouve sur leur réserve», et la concession devait servir avant tout à leur donner du travail. Matters a ajouté que les hommes en question ne travaillant que de façon saisonnière, ils seraient obligés de se réinscrire au syndicat chaque année pour quelques semaines de travail seulement. Apparemment, aucun des hommes n'avait compris ce qu'il signifiait, et ils étaient convaincus d'avoir tout simplement été exploités par les Blancs²⁰⁸.

Les travaux d'aménagement hydroélectrique sur la rivière Churchill et le fleuve Nelson

L'énorme potentiel hydroélectrique des ressources en eau du nord du Manitoba est apparu dès le début de ce siècle, mais ce n'est qu'à la fin des années 50 que l'on a sérieusement envisagé son exploitation. Après de nombreuses études communes effectuées par les gouvernements fédéral et provincial, Manitoba Hydro (régie provinciale de l'électricité) a mis sur pied le projet Kettle, vers le milieu des années 60, à Kettle Rapids au nord du Manitoba dans l'espoir d'obtenir le feu vert pour réaliser une dérivation beaucoup plus importante de la rivière Churchill vers le fleuve Nelson (partie inférieure) avec stockage au lac Winnipeg, au lac Reindeer et au lac Southern Indian sur la rivière Churchill.

Cependant, ce projet de dérivation s'est heurté à une forte opposition fondée principalement sur les objections de la communauté autochtone locale de Southern Indian Lake qui aurait dû être déplacée et sur les conséquences de l'inondation des terres sur l'environnement. Après l'élection d'un nouveau gouvernement provincial dirigé par Ed Schreyer, Manitoba Hydro a obtenu l'autorisation d'entreprendre des travaux de dérivation de la rivière Churchill à un niveau inférieur. La collectivité de

South Indian Lake, qui refusait que des territoires soient inondés, n'a pas réussi à empêcher les travaux bien qu'elle ait tenté d'obtenir une injonction et qu'elle en ait appelé au gouvernement fédéral.

Par la suite, le projet de dérivation de la rivière Churchill est devenu célèbre pour son gigantisme et pour ses effets dévastateurs sur l'environnement du nord du Manitoba et sur les peuples autochtones de la région. Les cinq collectivités d'Indiens inscrits (York Factory, Nelson House, Norway House, Cross Lake et Split Lake) et la collectivité d'Indiens non inscrits (South Indian Lake), dont les terres et la subsistance allaient être directement affectées par le projet, n'ont même pas été consultées et n'ont jamais donné leur accord.

Les terres des réserves et de la collectivité ont été soit inondées, soit affectées par des changements considérables dans les lacs et les rivières environnants, et les territoires traditionnellement utilisés ont été endommagés ou sont devenus inaccessibles. Les chefs de la collectivité et leurs membres affirment que le projet ne leur a apporté pratiquement aucun avantage, sous forme d'emplois, d'activité commerciale ou d'une part des recettes et qu'au contraire, ils se sont trouvés embourbés dans une succession de litiges et de négociations sans fin pour obtenir compensation des dommages.

Les controverses suscitées par le projet ont au moins permis de sensibiliser le public au sort des collectivités autochtones du Nord et aux effets dévastateurs de tels projets. Le Comité des inondations dans le Nord a été constitué en 1975 afin de négocier un accord d'indemnisation pour les collectivités des Premières nations touchées et un accord est finalement intervenu, la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba, qui a été ratifiée en 1977 par les nations signataires de traités, le Canada, le Manitoba et Manitoba Hydro.

La Convention même a été très controversée (à bien des égards, elle est devenue un modèle de solution impossible) dans la mesure où pratiquement rien n'a été fait pour mettre en œuvre les obligations prévues dans l'entente et où il a fallu (et ce n'est pas terminé) un interminable processus d'arbitrage pour contraindre les gouvernements à respecter leurs obligations. En 1988, les parties ont tenté de parvenir à un «règlement global» sur tous les éléments restant en suspens, mais elles n'y sont jamais parvenues. Actuellement, deux collectivités ont réussi à conclure une entente en dehors de ce processus et les autres

tentent d'en faire autant.

Source: Voir Patricia M. Larcombe Cobb, «The Northern Flood Agreement — Case Study in a Treaty Area», étude réalisée pour la crpa, 1995; James B. Waldram, «Native Employment and Hydroelectric Development in Northern Manitoba» dans *Revue d'études canadiennes*, vol. 22, no 3, 1987, pp. 62 à 76; James B. Waldram, *As Long as the Rivers Run: Hydroelectric Development and Native Communities in Western Canada*, Winnipeg, University of Manitoba Press, 1988.
Traduction.

La société considérait généralement que les emplois liés aux ressources du Nord (barrages hydroélectriques, mines, etc.) étaient destinés aux travailleurs non autochtones du Sud. Comme l'expliquait un rapport du comité sur l'avenir économique du Manitoba, présenté au gouvernement provincial en 1963:

[TRADUCTION] Il ne faut pas demander aux sociétés industrielles dans cette région d'employer de la main-d'œuvre autochtone qui n'est pas aussi productive que la main-d'œuvre blanche. [...] Il est déjà assez difficile de persuader les gros investisseurs de mettre de l'argent dans la mise en valeur des ressources du Nord sans encore leur demander d'assumer des frais supplémentaires pour résoudre les problèmes sociaux de la population autochtone²⁰⁹.

Plus récemment, le mouvement syndical a tenté de rectifier les problèmes du passé. Dans le mémoire qu'il a présenté à la Commission, le Congrès du Travail du Canada (ctc) reconnaît que les peuples autochtones ont droit à l'autonomie gouvernementale et, parallèlement, à plus de terres et de ressources. Dans le cadre de ce dernier objectif, le ctc encourage les initiatives syndicales visant à supprimer les obstacles actuels à l'embauche de travailleurs autochtones. Cependant, le ctc s'inquiète en même temps de l'impact de la mise en œuvre des droits ancestraux sur les travailleurs syndiqués dans les industries axées sur les ressources, surtout la foresterie et la pêche commerciale, ainsi que sur les syndiqués dans des organisations non autochtones qui assurent des services publics aux autochtones²¹⁰.

Selon le ctc et beaucoup d'autres Canadiens, il faut parvenir à un équilibre entre les intérêts des peuples autochtones et l'intérêt public. Le problème pour les peuples autochtones, comme nous l'avons vu dans tout ce passage, c'est que chaque fois que le bien commun a été invoqué, ils se sont trouvés désavantagés. L'histoire montre que si les communautés autochtones ont contribué à la richesse globale du Canada en fournissant terres et ressources,

elles n'ont guère profité de cette richesse en retour. Au contraire, ce sont les communautés autochtones qui ont dû porter le poids social, économique et environnemental du développement. Les politiques et les pratiques gouvernementales ont non seulement empêché les autochtones de tenter d'autres formes de développement économique, mais elles ont également créé et perpétué la dépendance.

Parmi les conflits actuels relatifs aux questions autochtones, beaucoup ne font que refléter la séparation de la terre, à la fois fondamentale et forcée, des sociétés autochtones. L'acquisition de terres par suite de traités et de diverses ententes et la cession ultérieure des ressources à d'autres intérêts ont eu pour effet de déposséder les autochtones de leurs terres. Tous les éléments de leur relation avec la terre ont eux aussi été expropriés: l'identité nationale, l'exercice de la fonction gouvernementale et la territorialité; les formes coutumières d'organisation sociale et communautaire; et la vision spirituelle et conceptuelle.

[TRADUCTION] Nos lois traditionnelles ne sont pas mortes. Elles sont meurtries, elles sont blessées, mais toujours vivantes dans le cœur et dans la tête des peuples autochtones de tout le pays. Nos anciens les préservent dans leur cœur pour nous. Il nous suffit d'en prendre conscience et de vivre ces lois. Nous n'avons pas besoin de la sanction du monde non autochtone pour les mettre en œuvre. C'est le Créateur qui nous a donné ces lois pour que nous nous en servions. Nous allons commencer par les utiliser comme elles devraient l'être. Nous le devons aux enfants à naître.

Sharon Venne
Première nation signataire du Traité 8
Fort St. John (Colombie-Britannique)
20 novembre 1992

4.4 L'incidence des régimes de gestion des terres de la Couronne

[TRADUCTION] Sur la majeure partie du territoire, nous sommes les seuls utilisateurs et les seuls occupants. Le gouvernement, avec ses divers ministères, a étudié et préparé des plans de gestion au sujet desquels nous n'avons rien eu à dire. La plupart des plans de gestion ne sont pas établis en fonction des besoins ou des priorités des Premières nations. On nous a contraints à réagir au lieu d'agir.

Steven Jakesta
Administrateur du Conseil de bande de Dease River
Watson Lake (Yukon)
28 mai 1992

Comme nous l'avons vu plus haut, la façon dont les terres et les ressources sont contrôlées et attribuées pose de graves problèmes aux peuples autochtones qui, sauf à de très rares exceptions, ne participent nullement à l'administration ou à la gestion. Notre objectif est de concilier leurs intérêts avec ceux de la société en général. Nous examinons d'abord le système canadien de gestion des terres et des ressources dans un contexte international et tentons de cerner les contraintes institutionnelles à surmonter.

Les terres et les ressources de la Couronne sont gérées par des organismes provinciaux et territoriaux représentant la Couronne. Ces organismes contribuent à l'élaboration des lois et des règlements et déterminent les politiques et les lignes directrices concernant l'utilisation des terres et des ressources. C'est d'eux que relèvent les baux, les permis d'exploitation ou les diverses ententes foncières qui permettent à des sociétés privées, des groupes et des particuliers d'utiliser des ressources comme les arbres, l'énergie hydraulique, le pétrole et le gaz naturel, ou de faire paître leur bétail sur les terres publiques. Ils surveillent les activités subséquentes et contrôlent l'accès aux parcs, aux réserves forestières et aux autres zones protégées ainsi que l'utilisation qui en est faite. L'accès aux terres de la Couronne est autorisé à de multiples fins, notamment la chasse, la pêche, le piégeage, le pâturage, la navigation de plaisance et la motoneige, mais des organismes gouvernementaux établissent les politiques et les règlements concernant ces activités et les font appliquer²¹¹.

La gestion d'État et le libre accès

Le système canadien de propriété d'État et d'accès public est semblable, entre autres, à celui des États-Unis (tout au moins dans les terres fédérales à l'ouest du Mississippi) et de l'Australie. Mais on ne trouve nulle part ailleurs un pourcentage aussi important de terres et de ressources contrôlées par l'État. Plus de 80% de notre territoire — des millions de kilomètres carrés — appartiennent toujours à la Couronne. À cause de cette réalité géographique, les Canadiens sont devenus des experts de ce régime foncier.

Le système en place actuellement au Canada n'est pas le seul régime de

propriété possible en matière de ressources, mais on considère généralement que c'est le plus approprié. En Argentine, où il y a beaucoup de similitudes avec le Canada en ce qui concerne la superficie et les ressources, la plupart des terres sont des propriétés privées. Les ranchs d'élevage sont immenses même à l'échelle nord-américaine et les droits de pacage qui seraient sur les terres publiques en Alberta ou en Colombie-Britannique sont des droits privés en Argentine. Bien qu'elles ne soient pas aussi étendues qu'au Canada, les terres forestières appartiennent aussi à des propriétaires privés. Par contre, en ex-Union soviétique et dans les anciens pays du Bloc de l'Est, toutes les terres et les ressources appartenaient à l'État, toutes les personnes utilisant ces ressources travaillaient comme employés de l'État, et les droits d'accès étaient très limités²¹².

Notre système de propriété d'État a aussi ses critiques qui prétendent que c'est simplement un régime de propriété privée déguisé. Pour eux, des ressources importantes comme les forêts sont en fait contrôlées par des intérêts privés détenant des baux à long terme et ces intérêts sont de plus en plus concentrés. En Colombie-Britannique, d'après la Commission royale de 1976 sur les ressources forestières, 10 sociétés détenaient 59% de tous les droits de coupe sur les terres de la Couronne. En 1990, cette part était passée à 69%²¹³. En Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, il existe des concessions presque à perpétuité depuis le dernier quart du xix^e siècle sur de vastes étendues de forêt²¹⁴. Les effets de cette concentration ont été critiqués par toutes sortes de groupes: les propriétaires de petites scieries et les bûcherons indépendants, les travailleurs des usines, les environnementalistes, et les peuples autochtones. Ces critiques ne s'entendent pas toujours (et même pas souvent), mais ils maintiennent que les petits producteurs ont toujours eu des difficultés à avoir accès aux zones boisées et que la conservation des forêts en a beaucoup souffert.

Le conflit opposant l'État aux collectivités locales en matière de contrôle des forêts est un phénomène mondial, qui remonte très loin dans l'histoire. Dans les pays européens d'où sont originaires les colons, le terme «forêt» s'appliquait à la fois aux zones forestières désignées et aux terres incultes qui ne se prêtaient pas à l'agriculture. Au départ, celles-ci étaient administrées par une série complexe de lois et de coutumes (qui, en Angleterre, étaient indépendantes de la common law) régissant le droit des monarques, des seigneurs, des Églises et des collectivités de pêcher et de chasser, de faire paître les bêtes, d'abattre des arbres ou de couper du bois de chauffage, ou encore de faire du charbon de bois²¹⁵.

De par leur nature même, les forêts étaient aussi une zone de liberté, qu'il suffise d'évoquer Robin des Bois et la forêt de Sherwood²¹⁶. En ce sens, elles constituaient la seule véritable catégorie de «terres publiques», c'est-à-dire des terres sur lesquelles existaient des droits publics plus ou moins autonomes par rapport à l'État (représenté par la Couronne). Lorsque les monarques médiévaux ont tenté de prendre le contrôle des forêts afin d'en tirer de nouvelles recettes, ils se sont heurtés à l'opposition de leurs sujets. C'était l'une des questions en jeu dans la *Magna Carta*; ainsi, en 1215, les barons du roi Jean l'ont obligé à accepter une charte des forêts confirmant les règles coutumières (la *Magna Carta* contenait une disposition empêchant le monarque d'établir toute nouvelle pêcherie privée dans des rivières publiques)²¹⁷.

Bien que les expressions «terres de la Couronne» et «terres publiques» soient maintenant utilisées comme des synonymes, cela n'a pas toujours été le cas. Les terres de la Couronne étaient des terres d'État — c'est-à-dire non seulement les domaines du monarque féodal, mais aussi toutes les terres sur lesquelles il faisait valoir sa souveraineté et le droit d'en tirer des revenus. Les monarques considéraient les forêts comme «des terres incultes ou des terres de la Couronne non attribuées» (ce qui n'était pas toujours l'avis de leurs sujets). Les arbres et les autres ressources pouvaient être privatisés pour rapporter des revenus à l'État (à l'origine le monarque), et ces terres pouvaient aussi être privatisées par octroi, dépouillées de leur couvert forestier et transformées en exploitations agricoles. C'est ce que la Couronne entendait par terres publiques.

C'est ce deuxième sens de l'expression qui est devenu commun dans les colonies anglo-américaines comme New York et qui a fini par prédominer au Canada. Il n'est pas difficile de comprendre pourquoi. Contrairement à l'Europe, tout l'est de l'Amérique du Nord était couvert de forêts à l'arrivée des colons. La quantité de «terres incultes et non attribuées» était vaste. Même si elles devaient devenir une source de revenus et d'approvisionnement pour la Couronne (dans les colonies françaises comme dans les colonies anglo-américaines, les pins blancs et les pins rouges étaient réservés à la fabrication des mâts pour la marine royale), les forêts, tout au moins dans les colonies anglo-américaines, ont constitué au départ un énorme réservoir de terres à concéder pour être cultivées.

L'exclusion des utilisations coutumières

Cette approche a eu des conséquences importantes sur les peuples

autochtones et leurs règles coutumières, leur droit d'utiliser la forêt et leurs zones éclaircies dans la forêt. Les droits des autochtones ont été généralement respectés tant qu'il n'y avait pas de traités (quoique cela n'ait pas été le cas, comme nous l'avons vu, dans des régions sans traités comme la Colombie-Britannique), mais une fois que les terres ont été classées dans la catégorie des «terres incultes de la Couronne», ces droits coutumiers s'en sont trouvés terriblement réduits. Non seulement les autochtones ont perdu l'accès aux terres agricoles, mais l'agriculture encourageait le déboisement, ce qui à son tour avait des conséquences désastreuses sur l'habitat de la faune (le cerf et l'orignal, par exemple, avaient disparu de la majeure partie de la côte est américaine à la fin du xviii^e siècle).

Cependant, l'essor de l'exploitation forestière à l'échelle industrielle aux xix^e et xx^e siècles constituait un phénomène entièrement nouveau, inconnu dans l'Europe médiévale et l'Amérique du Nord coloniale. De ce fait, les peuples autochtones ont eu encore plus de difficulté à suivre leurs lois coutumières et à utiliser les ressources de la forêt. Dans un système de gestion d'État, il faut prendre des décisions en matière d'affectation des ressources et, dans ce domaine, les organismes de la Couronne ont toujours relégué les intérêts autochtones au dernier rang. C'est ainsi que, dans l'optique de cette gestion d'État, les forêts sont devenues des ressources qu'il fallait protéger contre leurs utilisateurs antérieurs.

Ce sujet est très controversé dans d'autres régions du monde postcolonial, où de nouveaux États interdisent ou limitent aussi les utilisations coutumières de la forêt pour privilégier l'exploitation forestière à grande échelle. En fait, selon certains, les forestiers et d'autres professionnels des ressources privilégient une gestion gouvernementale globale des ressources selon le modèle nord-américain, qui fait très peu de cas des règles coutumières, lorsqu'ils travaillent comme consultants à l'étranger²¹⁸.

Au Canada, comme dans le Tiers Monde, il existe une politique visant à protéger les ressources contre leurs utilisateurs antérieurs qui se manifeste dans la façon dont les droits sur les ressources sont attribués et dans les mesures prises pour mettre des zones à l'abri de certains types d'exploitation. Jusqu'à tout récemment au Canada, par exemple, les utilisations coutumières autochtones étaient délibérément exclues par règlement et par politique des parcs et des zones protégées créées sur les terres de la Couronne. De ce fait, les parcs ont été extrêmement impopulaires chez les autochtones, non seulement au Canada, mais aussi en Afrique, par exemple, où ils sont vus comme des clubs privés pour les riches. En Zambie et au Zimbabwe, les

pouvoirs publics ont tenté, avec un certain succès, de concilier la gestion des parcs et les besoins économiques des résidents locaux grâce à des programmes gouvernementaux mis en œuvre récemment²¹⁹.

Le modèle de désignation et de gestion de parc de Yellowstone occupe une place incontournable dans la mémoire institutionnelle des organismes de gestion des terres et des ressources au Canada; c'est en partie pour cela qu'il a été difficile, jusqu'à tout dernièrement, de faire participer les autochtones aux décisions de gestion, qui sont basées sur le professionnalisme. En Colombie-Britannique, le Nis_ga'a Memorial Lava Bed Provincial Park ou *Anhluut'ukwsim Laxmihl Angwinga'asanskwhl nis_ga'a* de 17683 hectares a été constitué en 1991 dans la vallée de la Nass au nord de Terrace. C'est le Conseil tribal nis_ga'a qui a proposé au gouvernement provincial de créer le parc, et celui-ci est cogéré. Les divers parcs nationaux délimités à la suite des ententes récentes sur les revendications territoriales au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest contribuent aussi à améliorer les relations entre le personnel des parcs et les peuples autochtones qui participeront à la gestion de ces nouvelles zones²²⁰.

Bien que les parcs soient extrêmement appréciés dans les régions urbaines aussi bien pour la conservation que pour les loisirs, ils ont aussi été très impopulaires chez de nombreux résidents des régions rurales et éloignées du Canada qui, comme les autochtones, se sont sentis exclus des zones qu'ils avaient l'habitude d'utiliser. La gestion étatique des ressources naturelles et les différends concomitants sur des questions comme l'exploitation forestière industrielle et la création de parcs ont ranimé un conflit vieux de plusieurs siècles sur les droits coutumiers. Ce débat oppose les terres publiques telles que définies par la Couronne — dans ce cas, le droit de l'État de privatiser la forêt en accordant des concessions à long terme ou de mettre de côté de vastes zones dans l'intérêt public (mais auxquelles l'accès du public sera strictement contrôlé) — et les terres publiques au sens ancien du terme, c'est-à-dire qui reconnaît que les collectivités et les particuliers ont des droits coutumiers d'accès aux forêts et que l'utilisation des ressources devrait être régie par la collectivité et non par l'État. De cette tension découle en grande partie la discussion actuelle sur la décentralisation de la gestion forestière en Colombie-Britannique et dans d'autres régions du Canada, à laquelle les gouvernements ont réagi de différentes façons.

La controverse sur les biens communs

La question de savoir qui doit bénéficier des ressources et de l'accès à celles-ci

se pose un peu partout dans le monde et les points de vue sont souvent divergents. De nombreux Canadiens, et pas uniquement les autochtones, considèrent les arbres et les autres biens naturels comme des ressources en copropriété. Dans son mémoire à la Commission, l'Ontario Federation of Anglers and Hunters classe les poissons et la faune dans la catégorie des «ressources communes», puisque, dans notre système juridique, elles ne peuvent appartenir à un particulier ou à un groupe. La Fédération estime que la faune devrait être gérée par l'État au nom de toute la population²²¹. C'est un peu différent de ce que préconisent les partisans des initiatives forestières communautaires qui donnent la primauté au contrôle local plutôt qu'étatique. Parmi les personnes ayant comparu devant la Commission, d'autres comme Lorne Schollar de la Northwest Territories Wildlife Federation considéraient que le système de gestion d'État — joint aux droits ancestraux — constituait dans les faits une discrimination dans la mesure où il limitait les droits des non-autochtones d'exploiter le poisson et la faune²²².

La critique classique des régimes de propriété commune se trouve dans un article marquant de 1968, «The Tragedy of the Commons», de Garrett Hardin, à l'époque professeur d'écologie humaine à l'Université de Californie²²³. Hardin soutenait que dans un système de soutien à une ressource constituant une propriété publique, comme des terres communales, la poursuite des intérêts privés menait automatiquement à l'épuisement des ressources. Il mentionnait l'exemple des propriétaires de troupeaux exploitant des pâturages communaux, dont l'intérêt logique est d'accroître la taille de son propre troupeau, ce qui entraîne l'épuisement des terres communes pour tous. Il citait également le pacage excessif dans les terres publiques de l'ouest des États-Unis et la surpêche dans les océans.

Ces exemples ont une résonance particulière chez les Canadiens compte tenu des difficultés récentes des pêcheries de l'Atlantique. Les exemples historiques que nous avons mentionnés précédemment dans le présent chapitre — l'effondrement des pêcheries d'esturgeon dans divers lacs intérieurs — confirment la thèse de Hardin. Un autre exemple mentionné dans des textes historiques récents concerne la baie de Quinte en Ontario. Au début du siècle, les pêcheurs de la région souhaitaient préserver la viabilité de cette industrie, mais ont été incapables d'assurer la conservation de la ressource au niveau individuel parce qu'ils avaient besoin de couvrir leurs frais généraux et de réaliser un profit. S'ils conservaient les stocks de poisson, c'était tout simplement leurs concurrents qui en profitaient en pêchant plus de poisson²²⁴.

La baie de Quinte n'était pas du tout gérée au départ. Il ne s'agissait donc pas

d'une propriété commune, mais plutôt d'une ressource dont l'accès était totalement libre. C'est là une distinction importante. La propriété commune est en fait la propriété privée du groupe, puisqu'elle signifie que le groupe contrôle la ressource et exclut tous les non-membres de son utilisation et de la prise de décision²²⁵. Dans le cas de la baie de Quinte, le ministère des Pêches a mis un terme à l'accès non contrôlé par des mesures de conservation et de reconstitution des stocks, et la pêcherie s'est régénérée partiellement. Il existe donc d'abondantes justifications historiques aux décisions fédérales et provinciales de gérer l'accès à ce genre de ressources afin d'enrayer l'épuisement des espèces.

Toutefois, comme nous l'avons vu précédemment, le contrôle de ce libre accès a eu des répercussions considérables chez les Dénés et les Wabanakis, les Haislas et tous les autres peuples autochtones, qui avaient déjà des régimes de propriété commune assujettis à leurs propres lois coutumières. Balayés par la vague de limitations du libre accès, ils ont été gravement pénalisés par l'État. Comme dans le cas des ressources forestières et autres, lorsque les organes de gestion ont ensuite décidé de la répartition de la faune, tous les autres utilisateurs ont été avantagés — qu'il s'agisse de pêcheurs commerciaux ou de trappeurs, d'organiseurs d'activités touristiques ou de pêcheurs et de chasseurs sportifs. Ce n'est que depuis l'arrêt *Sparrow* que cet ordre de priorité est examiné à nouveau.

L'objectif des régimes de gestion autochtones fondés sur les savoirs écologiques traditionnels, a été d'enrayer l'épuisement des ressources et d'assurer la survie du groupe. Les autochtones n'ont pas abandonné leurs régimes traditionnels de possession et de gestion, tant en principe que dans la pratique. Ces régimes existent encore de nos jours (là où les moyens et la liberté de les exercer demeurent encore), quoique souvent de façon plus ou moins dissimulée et dans le contexte d'une économie mixte. Dans diverses régions du pays, comme le nord-ouest de l'Ontario et le sud-est du Manitoba, où les Ojibwas continuent suivant leur pratique «traditionnelle» à planter, à cultiver et à récolter du riz sauvage, les peuples autochtones gèrent encore leur propriété commune au moyen «d'un ensemble complexe de dispositions coutumières²²⁶».

Si l'on se reporte encore aux cartes de la région du lac Huron figurant plus haut dans ce chapitre (figures 4.6 et 4.7), on constate que les zones d'utilisation traditionnelle des terres — les territoires des bandes figurant sur la carte de 1849 (figures 4.6) — entourent les réserves des rives nord et est du lac. Elles avoisinent aussi des villes modernes comme Sudbury et Blind River. Ces

limites ne figurent pas sur les cartes du gouvernement, mais c'est pourtant à l'intérieur de ces territoires traditionnels que les gens des Premières nations chassent, pêchent, pratiquent le piégeage et la cueillette, coupent du bois de chauffage et exécutent des cérémonies culturelles, et où ils souhaitent puiser les ressources leur permettant de développer une économie reposant sur la réserve. Le régime de gestion étatique actuel ne reconnaît pas ces zones traditionnelles d'exploitation des terres et impose une répartition des ressources fondée sur d'autres critères²²⁷.

La gestion des terres et des ressources: théorie et pratique

De nombreux employés des organismes de gestion des ressources savent que les autochtones vivant dans les réserves continuent à exploiter les ressources des terres de la Couronne, mais ils ne soupçonnent généralement pas qu'ils le font pour la plupart dans le respect de leurs propres règles concernant les biens communaux. Ils ne savent pas non plus que les autochtones considèrent généralement les règles gouvernementales comme une contrainte malencontreuse. Cela s'explique en partie par la façon dont ces organismes sont structurés. Le pouvoir est centralisé et va du haut vers le bas et l'environnement se résume à un ensemble d'éléments conceptuels distincts, comme les terres, les forêts, les parcs, le poisson et la faune, qui ont toujours été gérés indépendamment (bien que ce soit de moins en moins vrai, maintenant que les gouvernements adhèrent aux principes de développement durable ou de gestion holistique).

Cet arrangement reflète des politiques et des pratiques gouvernementales établies de longue date et la façon dont les responsables des ressources sont formés comme forestiers, biologistes, urbanistes et techniciens. Les gestionnaires appliquent dans leur travail les systèmes de connaissances et la vision propres à ces disciplines, et ces systèmes font maintenant partie intégrante de la mémoire et des intérêts institutionnels de ces organismes de gestion des ressources.

Ces disciplines ont en commun certains objectifs découlant des théories de la gestion scientifique qui remontent à l'«ère progressiste» de la fin du xix^e siècle. Comme l'a résumé Robert McCabe, ancien président du Département d'écologie de la faune à l'Université du Wisconsin, où ont été formés de nombreux biologistes canadiens, [TRADUCTION] «les professionnels ont une responsabilité fondamentale non pas envers les utilisateurs des ressources, mais envers les ressources elles-mêmes. S'ils l'assument correctement, les intérêts des utilisateurs seront automatiquement respectés ou

sauvegardés²²⁸.»

Cet intérêt pour les ressources a eu de nombreux effets positifs, mais les gestionnaires ont pendant longtemps fait passer l'efficacité de l'utilisation des ressources avant d'autres considérations. Et ce sont ces gestionnaires eux-mêmes, s'appuyant sur leur formation professionnelle, qui ont défini cette efficacité. Nous avons vu, par exemple, comment les autochtones ont perdu des parcours de piégeage au profit de trappeurs non autochtones «plus efficaces». Même de nos jours, les régimes de permis gouvernementaux privilégient les économies d'échelle. «Si vous ne vous en servez pas, vous les perdrez», voilà le message que les responsables de la gestion des ressources n'ont cessé de faire entendre, non seulement aux autochtones, mais aussi à tous les petits producteurs commerciaux des régions rurales et du Nord, que ce soient ceux qui récoltent le riz sauvage, les exploitants forestiers ou les entreprises touristiques. Les questions de répartition des ressources demeurent donc influencées par la doctrine de l'efficacité.

Autre caractéristique essentielle des systèmes de gestion modernes: la division fondamentale entre gestionnaires et utilisateurs. Les gestionnaires deviennent en fait les propriétaires (ou tout au moins les gardiens) des ressources sur les terres publiques, alors que ceux qui utilisent véritablement les ressources — chasseurs, pêcheurs, plaisanciers, trappeurs, bûcherons — deviennent leur clientèle. Comme nous l'avons vu à propos des parcs (et des réserves forestières et fauniques), il y a un principe fondamental pour ces gestionnaires: la meilleure façon de protéger les ressources est de contrôler ou d'exclure les utilisateurs²²⁹. Ce principe veut que seuls les gestionnaires aient la connaissance (à base scientifique) et que l'expérience et les coutumes de tous ceux (et pas seulement les autochtones) qui récoltent les ressources n'ont guère d'importance.

Les effets sur la fonction gouvernementale autochtone

Lorsque les utilisateurs ont, comme c'est le cas pour les autochtones, des droits d'exploitation des ressources garantis par la Constitution, le conflit est assuré. Dans son mémoire à la Commission, le Fonds mondial pour la nature Canada a signalé que, lorsque les gestionnaires des ressources discutent des niveaux de chasse et de pêche biologiquement acceptables et culturellement souhaitables avec les groupes autochtones, [TRADUCTION] «il est important d'éviter dans toute la mesure du possible l'idée d'un contingentement, dont l'application serait contrôlée par un 'policier' qui ne fait pas confiance à l'utilisateur. Cela provoque souvent du ressentiment et un non-respect des

règles²³⁰.»

Comme le contrôle des terres des réserves exercé par le ministère des Affaires indiennes, la gestion étatique des ressources naturelles a eu un effet négatif sur les systèmes de gestion autochtones. Certes, la Commission reconnaît que la conservation des ressources a constitué un objectif important. Nous ne nions pas non plus que les autochtones ont parfois abusé de certaines ressources. Comme Patrick Madahbee, ancien grand chef des Premières nations du traité Robinson-Huron, le rappelait lors d'une récente réunion commémorative du Traité, à Sault Ste. Marie, en Ontario, les autochtones ont le devoir d'exercer leurs droits sur les ressources de manière responsable²³¹. Mais comme les gestionnaires gouvernementaux des ressources ignoraient (ou en faisaient peu de cas) qu'il existait encore un régime autochtone de gestion de la propriété commune sur les terres publiques, les autochtones n'ont eu aucune raison de respecter le système étatique. Par voie de conséquence, les gouvernements autochtones ont eu de la difficulté à maintenir ou à faire appliquer leurs propres règles parmi leurs membres mêmes. Dans certains cas, le résultat a été ce qu'il pouvait y avoir de pire.

4.5 Conclusion

Le rapport particulier qui lie les autochtones à la terre — le lieu où ils vivent, ce qu'ils y font et la relation entre terre, subsistance et collectivité — pose des problèmes à la société canadienne depuis l'époque des premiers colons.

Dans la suite de ce chapitre, nous proposons une approche pour régler ces problèmes à long terme. Nous recommandons des changements au système canadien actuel d'administration et de régie des terres de la Couronne, dans le contexte d'une nouvelle approche d'établissement de traités et de mise en œuvre et de renouvellement des traités historiques. Ces changements seront bénéfiques non seulement pour les peuples autochtones, mais aussi pour tous les Canadiens. De nombreux particuliers et de nombreux groupes ont exprimé leur insatisfaction à l'égard du système actuel au cours de nos audiences. Les Canadiens ne sont peut-être pas tous du même avis sur la nature exacte des changements à apporter, mais les grandes lignes sont claires. Ils désirent avoir un meilleur contrôle sur les grandes décisions stratégiques concernant le zonage et la répartition des ressources des terres de la Couronne et, au niveau local en particulier, ils veulent accroître leur participation à la gestion des terres et des ressources en général.

Les autochtones ont pris la tête de ce mouvement en faveur d'un changement structurel, essayant de bâtir leurs propres collectivités et leurs propres économies de façon durable. Les pressions exercées par les peuples autochtones sont en grande partie à l'origine des formules de gouvernement populaire régional et de partage de compétences et de gestion actuellement mises sur pied dans le cadre des ententes sur les revendications territoriales dans le Nord ou élaborées de concert avec certains gouvernements provinciaux. Ces formules constituent un modèle positif pour nous tous, mais cette évolution structurelle est beaucoup trop lente. Les contraintes juridiques, politiques et institutionnelles décrites ici contribuent toujours fortement à entraver tout changement important, mais les politiques adoptées par le gouvernement fédéral pour traiter les revendications autochtones, doublées des intérêts institutionnels du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, représentent un obstacle beaucoup plus fondamental. Dans la section suivante, nous verrons comment la résistance opposée par les peuples autochtones à la perte de leurs terres et de leurs ressources a abouti aux politiques modernes sur les revendications et pourquoi ces initiatives ne sont toujours pas appropriées.

5. L'insuffisance des processus fédéraux de règlement des revendications

[TRADUCTION] Les revendications des Indiens ne sont pas un phénomène nouveau, ni pour les Indiens eux-mêmes, ni pour le ministère des Affaires indiennes. Par contre, la plupart d'entre nous ne sait pas grand-chose à ce sujet et les Indiens n'ont jamais eu la possibilité de présenter des plaidoyers clairs et vigoureux qui nous permettraient de mieux comprendre leur position. [...] Depuis plusieurs années, les relations entre les Indiens et le gouvernement se sont dégradées, faisant naître de forts sentiments de méfiance. Cette méfiance ne concerne pas uniquement le gouvernement; elle vise également toute la société qui a tenté, depuis le début, d'assimiler les Amérindiens. Ces derniers, peuples fiers qui étaient autrefois souverains dans tout le territoire du Canada, ont résisté avec une grande ténacité à tous les efforts déployés pour les rendre semblables à tous les autres Canadiens. [...] Ils ont cédé la plus grande partie du pays et estiment que l'aide qu'ils reçoivent du gouvernement doit être considérée comme un droit qui leur revient en échange de leur perte et non pas comme une forme de charité qui leur est accordée en raison de leur dénuement. En bref, les autochtones

ont des griefs réels à formuler; les revendications qui en découlent sont authentiques et doivent donner lieu à des mesures réparatoires si nous voulons que les peuples autochtones reprennent la place qui leur revient dans notre pays. [...] Les plus indifférents parmi les Canadiens n'ont pu rester sourds à la montée du mécontentement des autochtones qui a marqué les récents événements de Kenora, Cache Creek et Ottawa. Par ailleurs, on ne peut plus s'attendre à ce que les autochtones contiennent leur misère à l'intérieur de leurs collectivités, comme ils l'ont fait jusqu'à présent²³².

5.1 Survol des griefs autochtones

En 1947, les dirigeants d'importantes associations de défense des droits des Indiens et de la Confédération iroquoise se sont rendus à Ottawa pour comparaître devant un comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes institué l'année précédente pour étudier des modifications à la *Loi des Indiens*. Ces dirigeants ont présenté des témoignages et déposé des mémoires sur divers sujets, notamment le règlement des revendications relatives aux traités, aux terres et aux ressources. Ils y ont mis en exergue les questions suivantes:

1. le règlement de la question du titre territorial des Indiens de Colombie-Britannique;
2. le règlement du litige concernant la propriété des terres à Kanesatake (Oka);
3. les revendications de la Confédération iroquoise relatives au statut de nation souveraine à titre d'alliée des Britanniques, en vertu de divers traités wampums, de la *Proclamation royale de 1763*, de la concession Haldimand (1784), du titre Simcoe (1763), du traité de Jay (1794) ainsi que d'autres instruments juridiques²³³;
4. le non-respect par le gouvernement de certaines obligations découlant des traités;
5. les griefs concernant la mauvaise gestion par le gouvernement des terres de réserve et des fonds de fiducie des bandes²³⁴;

6. les griefs dénonçant la discrimination du gouvernement à l'égard des anciens combattants indiens, qui n'ont pu se prévaloir des dispositions concernant l'octroi de terres aux anciens combattants (voir le chapitre 12 du volume 1).

Ainsi, les revendications des autochtones sont loin de constituer un phénomène récent. Cinquante ans plus tard, ces questions — ainsi que beaucoup d'autres concernant les terres et les ressources — ne sont toujours pas résolues. Comment l'expliquer? Pourquoi les nombreuses tentatives visant à régler le problème ont-elles échoué?

Les autochtones n'ont jamais cessé de protester contre leur exclusion de leurs territoires traditionnels, contre l'aliénation continue de leurs terres de réserve et de leurs ressources et contre l'incapacité du gouvernement à honorer les termes des traités. Ils s'indignent également du fait que ces différends soient qualifiés de revendications, étant donné que ce terme laisse entendre que ce sont les droits incontestables d'autrui qui sont remis en question, alors que les autochtones ne font qu'affirmer leurs droits établis. Le chef Joe Mathias de la nation squamish de Colombie-Britannique abonde dans ce sens: «Nous ne demandons pas que l'on nous accorde des droits — ces droits existent déjà et ce sont *les nôtres*²³⁵!»

Les peuples autochtones ont eu recours aux pétitions, aux protestations et à des formes d'action directe dans les efforts qu'ils déploient continuellement pour obtenir un règlement équitable de leurs réclamations. Cependant, à part quelques expédients occasionnels visant à régler certains cas particuliers, le Canada a accordé bien peu d'attention aux revendications des autochtones jusqu'à la fin de la Deuxième Guerre mondiale²³⁶. De fait, il est arrivé que le Canada prenne des mesures draconiennes pour anéantir toute affirmation des droits et des titres ancestraux. Dans les années 20, par exemple, lorsque des représentants iroquois parvinrent à plaider leur cause avec un certain succès à la Société des Nations, la grc investit les locaux du conseil à la rivière Grand et les chefs traditionnels de la «Longue maison» furent remplacés par un conseil élu. Peu de temps après, la législation relative aux Indiens a été modifiée de manière à rendre illégale toute collecte de fonds destinée à appuyer une revendication indienne ou à retenir les services d'un avocat dans un tel but²³⁷.

À la suite des audiences de 1946 à 1948, le gouvernement fédéral a fait de sérieux et louables efforts en vue de rationaliser l'administration des affaires indiennes et d'améliorer le sort des habitants des réserves en leur offrant de meilleurs services éducatifs et sociaux. Pendant ce temps, des responsables

de la Division des affaires indiennes faisaient tout ce qu'ils pouvaient afin de s'opposer à toute tentative pour régler les questions générales relatives aux terres et aux ressources. Le sous-ministre Hugh Keenleyside, s'est dit particulièrement mécontent des audiences parlementaires de 1947 parce qu'elles offraient, selon lui, une tribune nationale à des politiciens indiens qui ne cherchaient qu'à assouvir leur «véralité» et «leurs propres intérêts» et qui pouvaient ainsi se saisir de questions qu'il jugeait sans importance²³⁸.

Le Comité spécial a recommandé la création d'un organe administratif indépendant chargé de régler les revendications des Indiens sur le modèle de l'Indian Claims Commission des États-Unis, qui avait commencé ses activités en 1946²³⁹. Cette recommandation a reçu un appui général de la part des partis présents à la Chambre des communes, et d'éminents membres de l'Opposition comme John Diefenbaker se sont prononcés en sa faveur, se rangeant ainsi à l'avis des députés libéraux du Comité spécial²⁴⁰. La Division des affaires indiennes a alors effectué une enquête interne sur les types de questions qui pourraient être étudiées par une telle commission; cette enquête annonçait déjà les catégories modernes de revendications en faisant pour la première fois la distinction entre les revendications particulières au sujet des traités, des terres de réserve et des ressources, et les revendications plus générales se rapportant au titre ancestral. Cependant, les hauts fonctionnaires du ministère rejetèrent l'idée d'une commission des revendications et cette décision fut annoncée par Walter Harris, ministre chargé des Affaires indiennes²⁴¹. Harris et son équipe pensaient plutôt que les Indiens devaient soumettre leurs revendications territoriales et relatives aux traités à la Cour de l'Échiquier du Canada (actuellement la Cour fédérale). Cela est devenu théoriquement possible en 1951, lorsque l'article bien connu interdisant l'utilisation des fonds d'une bande pour appuyer des revendications a été retranché de la nouvelle version de la *Loi sur les Indiens*²⁴².

Toutefois, l'abrogation de cet article fut la seule concession véritable aux protestations des Indiens au sujet des terres et des ressources. Au cours des consultations officielles qui ont eu lieu entre 1948 et 1951 à propos de la refonte de la *Loi des Indiens*, la Division des affaires indiennes a tenté de décourager la participation des associations de défense des droits des Indiens — attitude hostile qui s'est maintenue au cours de la décennie suivante. Ainsi, lors de la série de conférences sur les Indiens qui s'est tenue dans toutes les régions du Canada en 1955-1956, les fonctionnaires établirent à l'avance l'ordre du jour et s'arrangèrent pour éviter ou détourner les questions se rapportant aux traités, aux revendications territoriales ou aux droits spéciaux. Lorsque les dirigeants indiens ont finalement eu une autre occasion de faire

entendre leurs points de vue au Parlement — lors des audiences organisées entre 1959 et 1961 par le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes, coprésidé par le député No'l Dorion et le sénateur James Gladstone (membre de la réserve des Bloods, dans le sud de l'Alberta, bénéficiaire du Traité 7 et premier membre d'une Première nation signataire de traité nommé au Sénat) —, pratiquement tous ont reformulé leurs anciennes préoccupations concernant les revendications territoriales, la violation des traités et les questions irrésolues relativement aux titres ancestraux. Le chef James Montour de Kanesatake a évoqué, en langue mohawk, le différend territorial à Oka, présentant les documents historiques qui avaient été déposés au cours des audiences parlementaires de 1947. Les porte-parole des tribus alliées de la Colombie-Britannique ont soulevé une fois encore la question des terres indiennes dans cette province et les représentants de la Confédération des Six-Nations ont réaffirmé leur statut de nation souveraine et leurs privilèges transfrontaliers²⁴³.

Finalement, le gouvernement fédéral a commencé à s'intéresser sérieusement à ces réclamations particulières. Le mérite en revient en partie à James Gladstone, qui s'est servi de sa position au sein du Comité — et de son influence auprès de certains ministres du gouvernement conservateur qui l'avait nommé — pour réclamer des changements de fond²⁴⁴. Conformément aux recommandations du Comité, un projet de loi envisagé en 1962 prévoyait de créer un tribunal administratif composé de trois membres, la Commission des revendications des Indiens. La commission proposée (dont un membre devait être Indien) aurait été habilitée à entendre un large éventail de réclamations, sans qu'aucune restriction ne s'applique aux revendications datant d'avant la Confédération. Elle ne serait pas tenue de suivre les règles strictes de la preuve — concession aux traditions orales autochtones — et pourrait établir sa propre procédure. Toutefois, le projet de loi n'indiquait pas clairement si la Commission serait en mesure d'examiner les questions plus vastes du titre ancestral (comme en Colombie-Britannique). Il précisait cependant que la renégociation des traités existants n'était pas envisagée. Par ailleurs, seuls les Indiens répondant à la définition de la *Loi sur les Indiens* (ce qui excluait les Métis) pouvaient présenter des réclamations. Au chapitre du règlement interne, le débat consistait à déterminer si la Commission (à l'instar de son homologue américain) devait être dotée de pouvoirs de décision ayant force exécutoire. Les propositions initiales étaient en faveur de tels pouvoirs, mais le projet de loi a été modifié de manière à ce que la Commission se contente de présenter simplement au Parlement des recommandations concernant les décisions et les jugements à rendre²⁴⁵.

Le gouvernement Diefenbaker a été défait avant que la loi soit adoptée, mais le nouveau gouvernement libéral de Lester B. Pearson a déposé un projet de loi analogue en décembre 1963. Le projet de loi C-130 proposait la création d'une Commission des revendications des Indiens — constituée désormais de cinq membres — qui serait habilitée à entendre des revendications concernant l'expropriation de terres avant l'extinction du titre ancestral; l'aliénation de terres de réserve sans dédommagement ou de manière abusive; l'inexécution des obligations découlant des traités et autres ententes; l'usage inapproprié des fonds de fiducie; et toute conduite de la Couronne jugée non équitable et non honorable à l'égard des Indiens. Toutefois, le nouveau projet de loi continuait d'exclure la renégociation des traités existants et précisait que les revendications ne pouvaient être présentées que par les bandes, selon la définition de la *Loi sur les Indiens*, ce qui excluait les organismes nationaux ou régionaux. Les bandes disposaient de deux ans pour soumettre leurs revendications.

Le gouvernement Pearson apportait deux modifications importantes par rapport à la proposition du gouvernement conservateur. La première consistait à donner à la Commission des pouvoirs de décision ayant force exécutoire. La deuxième prévoyait la création d'une procédure d'appel. Chacune des parties pouvait faire appel relativement aux questions de compétence auprès de la Cour de l'Échiquier et de la Cour suprême du Canada. Quant aux appels concernant le caractère déraisonnable d'une décision ou l'impossibilité d'obtenir une décision, ils devaient être interjetés auprès d'une nouvelle cour d'appel des revendications des Indiens — tribunal composé de juges de la Cour de l'Échiquier — qui serait créée en même temps que la Commission des revendications des Indiens.

La première lecture a été suivie d'un retard de 18 mois, puisque le projet de loi C-130 avait été transmis à toutes les bandes et organisations indiennes (ainsi qu'à d'autres organismes concernés) afin de recueillir leurs observations. Le projet de loi a été déposé à nouveau au Parlement en juin 1965 et portait cette fois-ci le numéro C-123. En réponse aux critiques qu'il avait soulevées, le projet de loi contenait plusieurs amendements, notamment une prolongation à trois ans du délai pour le dépôt des revendications, ainsi que des dispositions faisant en sorte qu'un des cinq commissaires soit Indien et que les demandeurs bénéficient d'une aide financière leur permettant d'étayer leurs revendications. Toutefois, le projet de loi mourut au feuilleton lorsque le gouvernement déclencha les élections, en automne 1965.

Réélu, le gouvernement Pearson demeura, au cours des deux années

suivantes, fidèle à l'idée de créer une commission des revendications des Indiens, mais les pressions continues qui s'exerçaient sur ce gouvernement minoritaire l'empêchèrent d'accorder une grande importance aux questions autochtones dans l'ordre du jour parlementaire. D'autre part, la British Columbia Native Brotherhood avait demandé au gouvernement de retarder le dépôt de la loi proposant la création de la Commission. En effet, beaucoup de chefs indiens de Colombie-Britannique estimaient qu'il fallait régler la question du titre ancestral par des négociations, avant que le projet portant création de la Commission des revendications des Indiens ne prenne force de loi, étant donné que la Commission n'aurait pas compétence pour entendre des revendications contre les provinces et parce que les dirigeants indiens ne savaient pas exactement s'ils devaient présenter leurs revendications contre la Colombie-Britannique ou contre le Canada. Toutefois, les négociations ne se concrétisèrent jamais, en partie parce que le gouvernement fédéral exigeait qu'au moins 75% des Indiens de Colombie-Britannique soient représentés par une seule organisation aux négociations, ce qui s'avéra un obstacle insurmontable²⁴⁶.

Par la suite, deux autres événements ont entraîné des changements, mais cette fois pour des raisons totalement différentes. Il s'agit du Livre blanc sur la politique indienne déposé par le gouvernement Trudeau en juin 1969 et du jugement rendu dans l'affaire *Calder* en 1973. Le Livre blanc proposait la suppression du statut d'Indien en droit canadien et une révision complète de la relation entre les autochtones et la société canadienne, s'inspirant des idéaux libéraux d'égalité (voir le chapitre 9 du volume 1 et le chapitre 2 dans la première partie du présent volume). Mis au point par l'ensemble du gouvernement et non pas uniquement par le ministère des Affaires indiennes, le Livre blanc — que les Indiens eux-mêmes rejetèrent en bloc et avec courroux — niait l'existence du titre ancestral et estimait que les autres revendications autochtones ne revêtaient qu'une importance limitée. En conséquence, les efforts entrepris depuis 1961 par le ministère des Affaires indiennes pour encourager l'adoption d'un projet de loi visant la création d'une commission des revendications des Indiens ont été suspendus au cours de l'hiver 1968-1969²⁴⁷.

En fait, le Livre blanc réclamait la nomination d'un commissaire aux revendications des Indiens, mais cette fonction n'avait rien de commun avec les propositions législatives antérieures. Nommé commissaire par décret du conseil en décembre 1969, Lloyd Barber, de l'Université de la Saskatchewan, s'est vu attribuer le mandat de recevoir et d'examiner les revendications *particulières* (hormis celles concernant le titre ancestral) et de recommander

d'autres mesures susceptibles d'offrir une solution aux revendications. M. Barber est demeuré en fonction jusqu'en 1977, mais le rôle purement exploratoire et consultatif de sa commission, qui n'avait aucun pouvoir de décision, a été sévèrement critiqué par les chefs indiens. La plupart des organisations indiennes refusaient de participer à la négociation de revendications examinées en l'absence de mécanismes plus concrets, capables de leur trouver une solution²⁴⁸. Cependant, la commission Barber a un successeur qui est demeuré en fonction dans une autre région du Canada. La Commission sur les Indiens de l'Ontario, fondée en 1978, est un conseil tripartite composé de représentants des Premières nations de l'Ontario et du Canada. Ses pouvoirs se limitent à contribuer aux négociations et à les parrainer²⁴⁹.

L'arrêt *Calder*, jugement confirmant que le titre ancestral est un droit valide en vertu de la common law, contraignit le gouvernement fédéral à réexaminer au moins certains éléments de sa politique concernant les revendications territoriales. En 1990, la Cour suprême du Canada résumait de la manière suivante les différentes circonstances qui ont favorisé l'évolution de la politique relative aux revendications:

Pendant plusieurs années, les droits des Indiens à leurs terres ancestrales — certainement à titre de droits *reconnus en common law* — ont été à toutes fins pratiques ignorés. Les arrêts de principe qui ont défini les droits des Indiens au début du siècle portaient sur des revendications étayées par la Proclamation royale ou d'autres documents juridiques et, même dans ces cas, les tribunaux étaient essentiellement intéressés à établir la compétence législative ou les droits des entreprises commerciales. Au cours des cinquante années qui ont suivi la publication de l'ouvrage de Clement, *The Law of the Canadian Constitution* (3e éd., 1916), on constate une absence quasi totale d'analyse des droits territoriaux des Indiens, et ce, même dans les ouvrages de doctrine. À la fin des années soixante, le gouvernement fédéral n'accordait même pas de valeur juridique aux revendications des autochtones. Ainsi, même si elle procédait d'une intention louable, *La politique indienne du gouvernement du Canada* (1969), contenait (à la p. 12) l'affirmation que «les droits aborigènes [...] sont tellement généraux qu'il n'est pas réaliste de les considérer comme des droits précis, susceptibles d'être réglés excepté par un ensemble de politiques et de mesures qui mettront fin aux injustices dont les Indiens ont souffert comme membres de

la société canadienne». Au cours de la même période générale, Hydro Québec a entrepris le développement de la baie James sans d'abord tenir compte des droits des Indiens qui y vivaient, et ce, même si ces droits bénéficiaient d'une protection constitutionnelle expresse; voir la *Loi de l'extension des frontières de Québec, 1912*, S.C. 1912, ch. 45. Il aura fallu un bon nombre de décisions judiciaires et notamment l'arrêt *Calder* de notre Cour (1973) pour que le gouvernement reconsidère sa position.

Compte tenu de sa nouvelle évaluation des revendications des Indiens à la suite de l'arrêt *Calder*, le gouvernement fédéral publie, le 8 août 1973, «une déclaration de principe» concernant les terres indiennes. Par cette déclaration, le gouvernement veut montrer qu'il «*reconnaît et accepte* sa responsabilité permanente, aux termes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, en ce qui a trait aux Indiens et aux territoires réservés à leur intention», qu'il considère «comme le résultat d'une évolution historique remontant à la Proclamation royale de 1763, laquelle demeure comme une déclaration fondamentale des intérêts fonciers des Indiens du pays, quelles que soient les différences intervenues quant à son interprétation légale». (Nous soulignons.) Voir la *Déclaration par l'honorable Jean Chrétien, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, au sujet des revendications des Indiens et Inuit*, en date du 8 août 1973. Les remarques au sujet de ces terres se voulaient «une attestation de [...] responsabilité.» Mais, pour la première fois, le gouvernement y exprime sa volonté de négocier concernant les revendications d'un titre aborigène de propriété, particulièrement en Colombie-Britannique, dans le Nouveau-Québec et les Territoires, et ce, indépendamment de tout document officiel. «Le gouvernement, dit-on, est maintenant prêt à négocier avec les représentants mandatés par ces groupes, en partant du principe que, dans les cas où leurs droits traditionnels aux terres revendiquées peuvent être établis, les autochtones recevront, en retour de ces intérêts, une indemnité ou un avantage convenus.»

Il ressort clairement du texte que l'attitude adoptée à l'égard des revendications des autochtones dans la déclaration de 1973 exprimait une politique plutôt qu'une prise de position sur le plan juridique; voir également *En toute justice: Une politique des revendications des autochtones: revendications globales* (1981),

pp. 11 et 12; Slattery, «Understanding Aboriginal Rights» [(1987) 66 R. du B. can. 726] à la p. 730. Aussi récemment que dans l'affaire *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335, le gouvernement fédéral a soutenu devant notre Cour que toute obligation fédérale était de nature politique [c.-à-d. dont l'exécution ne pouvait se faire par voie judiciaire]²⁵⁰.

5.2 Les trois politiques existantes en matière de revendications

Le gouvernement fédéral a publié jusqu'à présent trois politiques concernant les revendications autochtones. Les provinces participent également, à divers degrés, aux négociations relatives aux revendications — c'est le cas de la British Columbia Treaty Commission — mais pour le moment, aucune province n'a publié de politique officielle²⁵¹. Les trois politiques fédérales, qui découlent toutes du premier énoncé de politique présenté par le gouvernement en 1973, sont les suivantes:

1. La politique des revendications globales vise à régler les revendications fondées sur un titre ancestral non éteint. Comme nous le verrons, ces revendications consistent dans les faits à négocier un traité avec la Couronne. Les Premières nations et les Inuit peuvent présenter une revendication globale²⁵².

2. La politique des revendications particulières concerne les revendications fondées sur le non-respect d'un traité, l'aliénation illégale de terres de réserve ou de biens indiens, ainsi que d'autres revendications découlant du non-respect d'une «obligation légale» par le gouvernement fédéral. Seules les Premières nations peuvent présenter de telles revendications²⁵³.

3. Des revendications spéciales furent officiellement reconnues en 1993. Elles sont non structurées et décrites comme des réclamations proposant des solutions ou des remèdes administratifs à des litiges qui ne se prêtent pas à une solution ou qui ne peuvent être résolus par l'intermédiaire du processus des revendications particulières. Il est clair que ces revendications, dépourvues à la fois de définition et de processus, ne peuvent être présentées que par des Premières nations²⁵⁴.

Certaines caractéristiques de procédure communes à ces trois politiques méritent d'être signalées:

- Le fardeau de la preuve incombe aux autochtones qui présentent la revendication.
- Le gouvernement juge la validité de la revendication (sans que cela ne porte préjudice à la position qu'il défendra éventuellement devant les tribunaux).
- Le gouvernement peut accepter de négocier une revendication ou la régler par la voie judiciaire, auquel cas elle échappe à l'application des politiques.
- Le gouvernement détermine les paramètres de ce qui est négociable.
- Les traités existants ne seront pas renégociés.
- Le gouvernement détermine la base de l'indemnisation.
- Le financement de la négociation peut être accordé aux demandeurs sous forme de prêts.
- Les intérêts des tiers ne doivent pas être touchés par le règlement d'une revendication.

Depuis leur adoption, ces politiques et processus de règlement des revendications ont fait l'objet de critiques abondantes et très justifiées, mais sont demeurés pratiquement inchangés²⁵⁵. Comme l'a fait observer la Commission sur les Indiens de l'Ontario en 1990: «Les examens effectués, les observations formulées et les recommandations faites [au sujet de la politique des revendications] ont au moins une chose en commun: ils ont tous été laissés de côté²⁵⁶».

L'examen rapide des caractéristiques susmentionnées suffit à en faire ressortir les faiblesses.

Le gouvernement peut, de son propre chef, supprimer bon nombre d'entre elles. C'est presque toujours ce qui se produit dans le cas de ce qu'il est convenu d'appeler les revendications particulières. Les parties au litige peuvent s'efforcer pendant des années de respecter les critères applicables aux compensations, pour se rendre compte que leurs efforts ne servent à rien dès lors que le gouvernement décide de régler une revendication en offrant un montant forfaitaire. Les auteurs des revendications estiment que le ministère

fédéral de la Justice est visiblement en conflit d'intérêts en raison du rôle important qu'il joue en conseillant le gouvernement sur la validité des revendications et sur le montant approprié des compensations, d'autant plus qu'ils disposent eux-mêmes de peu de fonds pour la présentation de leurs revendications²⁵⁷.

Il est clair par ailleurs que le gouvernement fédéral n'a prévu aucun processus de règlement pour les revendications présentées par les Métis, alors que ceux-ci ont des revendications qui doivent être prises en considération (voir le chapitre 5 du volume 4). Cette lacune donne raison à tous les groupes autochtones qui trouvent que les politiques fédérales sont de nature exclusive, en raison des catégories que le gouvernement a établies de manière unilatérale. Lorsque les politiques n'écartent pas explicitement certains groupes ou certains types de revendications, l'interprétation ultérieure des politiques par le ministère des Affaires indiennes ou de la Justice entraîne des exclusions *de facto* qui amènent, par exemple, le gouvernement à refuser de considérer comme des revendications les droits de chasse et de pêche garantis par les traités²⁵⁸. La solution consisterait en partie à établir des processus généraux, accessibles à tous les groupes autochtones, afin de faire respecter l'ensemble de leurs droits ancestraux, issus de traités et autres.

Au fil des années, la combinaison de ces facteurs a contribué à faire du règlement des revendications un processus dilatoire et décourageant pour toutes les personnes concernées. Certes, des règlements ont été conclus et ce, à un taux qui a augmenté depuis quelques années, mais il n'y a pas eu de changement de politique notable et les perspectives sont plutôt mornes pour la plupart des autochtones. Ainsi, la Commission sur les Indiens de l'Ontario note que, dans le centre et dans l'est du Canada uniquement, seulement 13 des 215 revendications particulières présentées ont abouti à un règlement: «Ce chiffre, qui correspond à moins d'un règlement par an, est alarmant, puisque 124 revendications demeurent à l'étude ou à l'état de négociation²⁵⁹».

Les retards qui entachent le règlement des revendications sont bien connus de toutes les personnes qui ont directement affaire au processus²⁶⁰. Par contre, le public n'en a pas vraiment connaissance, sauf lorsque les tensions atteignent un paroxysme. Ces tensions ont déjà eu des conséquences tragiques, notamment la mort d'un agent de police québécois à Kanesatake, en 1990, et celle d'un manifestant autochtone au parc provincial d'Ipperwash en Ontario, en 1995. La presse, qui a pourtant couvert abondamment la crise d'Oka à Kanesatake, n'a pas réussi à faire comprendre à la population que la question en jeu était une revendication territoriale que la nation mohawk soulève depuis

près de deux siècles. Il va sans dire que ce conflit ne correspondait à aucun des compartiments envisagés par les politiques. Devant les intrusions répétées sur leur territoire, certains Mohawks ont jugé que la résistance armée était justifiée. Dans le cas d'Ipperwash, le retard indu du gouvernement fédéral à remplir sa promesse de rendre les terres de réserve à la Première nation de Kettle et de Stoney Point, expropriés à l'origine par l'armée en 1942, a incité certains d'entre eux à occuper le parc provincial voisin. La Commission ne croit pas que la violence soit un moyen valable de régler les revendications, mais elle estime qu'il est essentiel que le Canada adopte sans délai des politiques et des procédures susceptibles d'inaugurer une ère de coexistence véritable. Il est indispensable de mettre sur pied sans délai des processus visant à examiner toutes les questions relatives aux droits et aux titres ancestraux. Ces processus nécessiteront une supervision, un mécanisme de décision et un financement indépendants, ainsi qu'un cadre non contradictoire de résolution des conflits.

Le processus des revendications globales

Dans le document *En toute justice*, publié en 1981, le gouvernement a lui-même défini qu'une revendication globale est une revendication qui se fonde sur un titre ancestral non éteint et constitue, dans les faits, une demande de négociation de traité. Cette définition est corroborée par le paragraphe 35(3) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui reconnaît et confirme les droits existants — ancestraux et issus de traités — y compris «les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis».

La politique des revendications globales comporte trois éléments de base:

1. les critères d'acceptation en vertu de la politique;
2. les droits auxquels le groupe autochtone concerné doit renoncer;
3. le type et la quantité d'avantages que le Canada envisage d'offrir au groupe autochtone en échange de la cession de ses droits.

Critères régissant l'acceptation des revendications

Aux termes de la politique des revendications globales (modifiée en 1986), le ministre des Affaires indiennes décide d'accepter la revendication qui lui est présentée après avoir demandé conseil au ministre de la Justice au sujet de sa

recevabilité selon des critères juridiques. Le groupe autochtone requérant doit donc présenter un énoncé de la revendication répondant aux exigences suivantes:

- le groupe n'a jamais signé de traité;
- le groupe a utilisé et occupé traditionnellement les terres en question et cette utilisation et cette occupation se poursuivent toujours;
- une description de l'endroit où se trouvent les terres en cause et leur superficie, accompagnée d'une carte qui en trace les limites approximatives;
- des données sur le groupe requérant, notamment le nom des bandes, des tribus ou des collectivités intéressées par la revendication, l'appartenance linguistique et culturelle du groupe et le nombre approximatif de personnes qu'il comprend²⁶¹.

Si cette liste peut donner l'impression que les critères d'acceptation des revendications sont relativement libéraux, il appert, dans la pratique, que la grille d'évaluation dont se sert le ministère de la Justice pour juger de la validité des demandes contient des exigences plus rigoureuses, définies en 1979 par la Cour fédérale dans l'arrêt *Baker Lake*²⁶². Selon celles-ci, comme l'a expliqué le gouvernement fédéral, un groupe autochtone doit satisfaire à l'ensemble des conditions suivantes:

- le groupe autochtone est, et a été, une société organisée;
- cette société organisée a occupé le territoire particulier auquel elle prétend avoir un droit ancestral depuis des temps immémoriaux; l'utilisation et l'occupation traditionnelles du territoire doivent avoir été suffisantes pour qu'elles soient un fait établi au moment où les nations européennes ont affirmé leur souveraineté;
- l'occupation du territoire par le groupe autochtone s'est faite en grande partie à l'exclusion d'autres sociétés organisées;
- le groupe autochtone continue d'utiliser et d'occuper les terres à des fins traditionnelles;
- le titre ancestral du groupe et les droits à l'utilisation des ressources n'ont pas

fait l'objet d'un traité;

- le titre ancestral n'a pas été éteint par d'autres moyens juridiques²⁶³.

La dernière partie de ces exigences semble avoir été quelque peu modifiée à la suite de l'arrêt *Sparrow* rendu en 1990, qui précisait que si le Canada estime qu'un titre ancestral s'est trouvé aboli par «d'autres moyens juridiques», il faut que l'intention d'éteindre le titre ancestral ait été «claire et explicite».

Cependant, la politique fédérale continue de s'inspirer d'autres parties de la doctrine exposée dans l'arrêt *Baker Lake*, malgré les conclusions de la Cour suprême dans des arrêts tels que *Simon* et *Bear Island* qui rejettent implicitement l'application de critères probatoires aux revendications autochtones qui sont impossibles à respecter en l'absence de preuves écrites.

Dans la pratique, le gouvernement fédéral applique la politique de manière plus ou moins stricte en fonction de ses priorités politiques générales. Par exemple, le Canada a négocié et réglé la revendication de la Fédération Tungavik du Nunavut (ftn) de l'Est arctique en se fondant sur le fait que les Inuit ont traditionnellement utilisé et occupé toutes les terres qui font actuellement partie du nouveau territoire du Nunavut. Pourtant, comme l'a précisé la Commission des revendications particulières des Indiens, la partie sud-ouest du territoire situé juste au nord du 60e parallèle demeure un territoire traditionnellement utilisé et occupé par les Denesulinés d'Athabasca (Dénés), et les Dénés Sayisi, dont les collectivités sont établies dans le nord de la Saskatchewan et du Manitoba. Jusqu'à présent, le gouvernement fédéral a refusé de reconnaître aux Denesulinés des droits ancestraux ou issus de traités sur le territoire en question²⁶⁴.

L'application de critères géographiques pour juger de la validité des revendications a également eu un effet négatif sur la perception des questions autochtones par le public en général. La population de Colombie-Britannique, par exemple, a l'impression que les autochtones revendiquent 110% du territoire de la province²⁶⁵.

Ce que les autochtones doivent abandonner

Comme nous l'avons exposé dans notre rapport spécial intitulé *Conclure des traités dans un esprit de coexistence*, la Couronne a toujours interprété les traités comme des échanges en vertu desquels les nations autochtones ont reçu des avantages précis en contrepartie de l'extinction générale de leur titre

de propriété et de leurs droits. Fidèle à cette pensée, la première politique des revendications globales exigeait qu'un groupe autochtone cède tous ses droits ancestraux en échange de l'octroi de droits précisés dans l'accord de règlement. Depuis, le gouvernement s'est très peu écarté de sa position. À la suite de nombreuses objections formulées par les autochtones et dans le rapport Coolican en 1985, le gouvernement fédéral a modifié sa politique afin d'offrir une «solution de rechange» à l'extinction de tous les droits autochtones, en l'occurrence «la cession et l'abandon des titres ancestraux dans des régions autres que de réserve, tout en permettant aux autochtones de conserver tout titre ancestral existant sur des terres précises ou des terres de réserve; et en accordant aux bénéficiaires des droits définis applicables dans toutes les terres visées par le règlement²⁶⁶». La politique précise également que les autochtones devront renoncer seulement aux droits ancestraux liés à l'utilisation des terres et des ressources et aux titres fonciers. En pratique, toutefois, parmi les récents règlements, seule l'entente-cadre relative aux revendications du Yukon bénéficie de cette «solution de rechange». Dans cette entente, les seuls droits ancestraux qui n'ont pas été cédés sont les droits fonciers sur des territoires conservant le statut de terres indiennes²⁶⁷. Il semble donc que la politique actuelle s'éloigne très peu du principe de base exigeant la cession totale de tous les droits ancestraux.

Étendue des avantages que les groupes autochtones peuvent négocier

La politique fédérale établit un certain nombre de domaines dans lesquels les autochtones peuvent négocier certains avantages. Il s'agit des terres (y compris les secteurs marins), les droits d'exploitation de la faune, les droits tréfonciers, le partage des recettes de l'exploitation des ressources naturelles, la gestion de l'environnement, l'autonomie gouvernementale locale et les compensations financières²⁶⁸. Il convient tout particulièrement de noter que certaines restrictions s'appliquent à chacun de ces domaines.

Premièrement, jusqu'à ce que le gouvernement fédéral se prononce récemment sur l'autonomie gouvernementale²⁶⁹, tous les aspects se rapportant à cette question se fondaient sur la délégation de pouvoir et non pas sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et ils devaient faire l'objet de négociations séparées, menées en conformité avec la politique fédérale relative aux négociations de l'autonomie gouvernementale communautaire. Aux termes de la politique des revendications globales, ces aspects devront faire l'objet d'ententes particulières et de lois habilitantes distinctes. Ils ne bénéficieront d'aucune protection constitutionnelle tant qu'il n'y aura pas de modification constitutionnelle générale à cet effet²⁷⁰.

Deuxièmement, certaines restrictions s'appliqueront aux dispositions de partage des recettes de l'exploitation des ressources. Il pourra s'agir de restrictions applicables au montant absolu des recettes, d'une limite imposée à la durée d'application ou d'une réduction du pourcentage des redevances perçues²⁷¹. Ainsi, ces dispositions apparaissent plutôt comme un moyen d'étaler les indemnités sur une plus longue période de temps que d'offrir aux requérants autochtones une source importante et régulière de recettes.

Troisièmement, au chapitre de la participation des autochtones à la gestion des terres et des ressources, la politique stipule que toutes les ententes doivent reconnaître les pouvoirs prioritaires des gouvernements non autochtones²⁷². Si les diverses ententes de règlement des revendications territoriales globales ont donné naissance à plusieurs commissions et comités de gestion (voir annexe 4B), ces organes sont restés consultatifs — bien que certains aient imaginé des façons innovatrices pour faire en sorte que leurs recommandations ne soient pas mises de côté. Cependant, les gouvernements non autochtones conservent l'entière autorité législative et le pouvoir final de décision.

L'absence de mesures intérimaires

Un des plus grands défauts de la politique des revendications territoriales globales est l'absence de dispositions prévoyant des mesures intérimaires applicables avant la présentation d'une revendication globale et pendant les négociations. Les gouvernements sont tout à fait libres de créer des droits pour des tiers dans les territoires traditionnels des requérants autochtones jusqu'au moment de la signature de l'entente de règlement.

La poursuite de certaines activités comme l'exploitation forestière et minière et l'aménagement hydroélectrique avant et pendant les négociations a provoqué, comme nous l'avons vu dans le présent chapitre, des affrontements avec les autochtones. Pratiquement tous les régimes de cogestion instaurés jusqu'à présent, y compris l'Entente trilatérale du lac Barrière, au Québec, et l'entente de Clayoquot Sound, en Colombie-Britannique, ont été possibles grâce aux protestations des autochtones au sujet de l'exploitation des ressources. Les autochtones ne devraient pas avoir à ériger des barricades pour obtenir l'application de mesures intérimaires en attendant le règlement de la revendication concernant leur titre de propriété.

L'incitation à négocier

Parallèlement à la politique fédérale des revendications autochtones se développe le droit relatif au titre ancestral. L'incertitude persistante entourant la reconnaissance juridique du titre ancestral et des droits découlant de ce titre, ainsi que l'absence, jusqu'à présent, de tout recours judiciaire efficace, sont des raisons suffisantes pour inciter les autochtones et les représentants du gouvernement à négocier des traités. Et pourtant, cet incitatif est affaibli par le fait que le gouvernement fédéral continue à envisager l'extinction totale du titre ancestral comme une option possible.

De plus, les autochtones qui affirment disposer d'un titre ancestral non éteint se trouvent ainsi souvent plongés au cœur d'un conflit constitutionnel. Ils s'opposent principalement aux provinces, qui veulent protéger leur compétence sur les terres et les ressources, mais souvent également au gouvernement du Canada. C'est ce qui s'est produit dans l'affaire *Calder* et par la suite dans la cause *Delgamuukw*, concernant toutes deux l'affirmation d'un titre ancestral en Colombie-Britannique. Dans d'autres provinces, certains groupes autochtones se sont heurtés à des interprétations erronées de la politique existante. Dans l'arrêt *Bear Island*, concernant des autochtones de l'Ontario, le gouvernement fédéral a affirmé que toute substitution du titre ancestral était impossible dans les régions visées par un traité, même si les requérants autochtones n'étaient pas signataires de ce traité²⁷³. Les Cris du lac Lubicon se sont également retrouvés dans une situation analogue²⁷⁴. Et, comme nous l'avons déjà indiqué, la politique des revendications ne reconnaît aux Métis aucun titre ancestral.

Le rapport Coolican et les révisions apportées à la politique

La politique existante a fait l'objet d'une analyse approfondie. Le Groupe d'étude de la politique des revendications globales, qui a remis ses conclusions en 1985 (rapport Coolican), a relevé une différence fondamentale dans les buts respectifs des différentes parties à une revendication relative à un titre ancestral:

Le gouvernement fédéral cherchait à abolir les droits afin d'aboutir à un règlement définitif des revendications historiques. Les peuples autochtones, d'autre part, cherchaient à affirmer leurs droits ancestraux et à garantir à leurs descendants la place unique qu'ils occupent dans la société canadienne²⁷⁵.

Le rapport recommandait une politique et une procédure:

- ouvertes à tous les peuples autochtones utilisant et occupant les terres traditionnelles dont le titre n'a fait l'objet d'aucun traité ni texte de loi explicite;
- reconnaissant et confirmant les droits autochtones;
- permettant des ajustements tenant compte des différences historiques, politiques, économiques et culturelles entre les peuples autochtones et de leur situation propre;
- mettant l'accent sur des ententes négociées;
- justes et expéditives;
- encourageant la participation des gouvernements provinciaux et territoriaux;
- approuvant la négociation d'un gouvernement autochtone autonome;
- permettant aux peuples autochtones et au gouvernement de partager à la fois la responsabilité de la gestion des terres et des ressources, et les bénéfices qui découleront de leur exploitation;
- autorisant un règlement équitable des intérêts existants d'une tierce partie;
- confiant à une autorité indépendante des parties négociantes la charge de veiller à l'équité et au progrès des négociations;
- veillant à l'application effective des ententes négociées.

Le gouvernement fédéral a répondu à ces recommandations l'année suivante dans un document intitulé *La Politique des revendications territoriales globales*²⁷⁶. Cette réponse a déçu les groupes autochtones et les partisans du rapport Coolican, puisqu'elle proposait à l'extinction des droits une solution de rechange qui s'avérait illusoire plutôt que réelle. En effet, les négociations de l'autonomie gouvernementale, si elles débouchaient sur une entente, ne pouvaient bénéficier d'aucune protection constitutionnelle ni d'aucun pouvoir de surveillance indépendant. De manière générale, le gouvernement fédéral maintient cette position en ce qui touche les revendications globales²⁷⁷.

Règlements existants de revendications territoriales

Jusqu'à présent, il y a eu huit règlements importants de réclamations concernant un titre ancestral et touchant d'énormes secteurs du Nord canadien. Les six derniers ont été conclus selon les termes de la politique fédérale des revendications globales:

- La Convention de la Baie James et du Nord québécois, 1975
- La Convention du Nord-Est québécois, 1978
- L'Accord sur la revendication territoriale des Inuvialuit, 1984
- L'Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in, 1992²⁷⁸
- L'Accord des revendications territoriales du Nunavut, 1993
- L'Accord sur les revendications territoriales globales des Métis et Dénés Sahtu, 1994
- L'Accord-cadre définitif du Conseil des Indiens du Yukon, 1994, qui comprend les ententes finales signées avec quatre premières nations: la Première nation Gwitchin Vuntut, la Première nation des Nacho Nyak Dun, le Conseil des Tlingits de Teslin, les Premières nations de Champagne et de Aishihik.
- L'entente de principe concernant les Nis—ga'as, 1996.

L'annexe 4A expose les principales modalités de ces règlements, et de l'offre de règlement présentée par le gouvernement du Québec en 1994 aux Attikameks-Montagnais, qui affirment détenir un titre ancestral sur un grand secteur du centre-nord du Québec. Cet exemple est fourni à titre comparatif uniquement puisque l'offre a été rejetée par les requérants, bien que les discussions sur des points de détail se poursuivent. Les 10 collectivités de la Première nation des Algonquins qui occupent un territoire voisin des Attikameks, à l'ouest, présenteront probablement des revendications analogues. En 1994, les Algonquins de Kitigan Zibi (rivière Désert), les 10 collectivités situées le plus à l'est, ont présenté officiellement leur revendication globale au gouvernement fédéral. Le ministère de la Justice se penche actuellement sur cette revendication. Dans la province de Terre-Neuve et du Labrador, les Innus et les Inuit du Labrador ont déposé des revendications faisant valoir leur titre ancestral. La British Columbia Treaty Commission

entreprend actuellement la négociation de près de 50 revendications en Colombie-Britannique.

La majorité des traités modernes se rapportant au titre ancestral ont été conclus dans les territoires, où le Canada détient la compétence exclusive sur les terres et les ressources. Les deux seuls traités modernes à avoir été conclus dans une province sont la Convention de la Baie James et du Nord québécois, signée en 1975, et l'entente connexe, la Convention du Nord-Est québécois, entérinée en 1978 (voir annexe 4B) ainsi que la toute récente entente de principe concernant les Nis—ga'as. C'est le désir de mettre en valeur le potentiel hydroélectrique qui a incité le Québec à participer aux négociations. Des problèmes ont été éprouvés durant la mise en œuvre de cet accord et d'autres ententes²⁷⁹. La Commission reprend donc et souligne la recommandation du rapport Coolican stipulant qu'une bonne politique, comme d'ailleurs tout traité, doit contenir des dispositions appropriées en vue de cette phase. Un organe indépendant de surveillance aiderait à atteindre un tel résultat.

La British Columbia Treaty Commission

En Colombie-Britannique, le processus de négociation aux fins du règlement des revendications globales a été quelque peu modifié par la présence de la British Columbia Treaty Commission, qui a été créée conjointement par le Sommet des Premières nations, le Canada et la Colombie-Britannique, en 1992²⁸⁰.

La création d'un organisme indépendant chargé de surveiller le déroulement des négociations faisait également partie des recommandations du rapport Coolican, afin de rétablir l'énorme déséquilibre entre le pouvoir de négociation des gouvernements fédéral et provinciaux, d'une part, et celui des groupes autochtones, d'autre part²⁸¹.

À ce titre, la méthode de nomination des commissaires semble prometteuse. Le Canada et la Colombie-Britannique nomment chacun un commissaire, tandis que le Sommet des Premières nations en nomme deux et que le commissaire principal est désigné conjointement par les parties. Toutefois, la British Columbia Treaty Commission conserve un rôle purement auxiliaire. Si la participation d'un tiers aux négociations représente un pas dans la bonne direction, sa véritable efficacité n'a pas encore été prouvée. Ainsi, la Commission a dû retarder ses travaux en raison d'incessants différends entre le Canada et la Colombie-Britannique. Par ailleurs, la partie autochtone n'est

pas tout à fait représentative, puisqu'un certain nombre de collectivités ont refusé de se joindre au Sommet des Premières nations.

Nous remarquons en particulier que les négociateurs fédéraux ne sont pas autorisés à s'écarter de la politique existante des revendications globales. C'est pourquoi, à moins de modifications importantes à la politique, l'extinction du titre ancestral demeurera un des critères de tout nouveau traité signé en Colombie-Britannique.

Rapport d'enquête 1995 sur la renonciation aux droits et la certitude

En décembre 1994, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a nommé l'honorable Alvin C. Hamilton, ancien juge en chef adjoint de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba, enquêteur indépendant chargé d'étudier les politiques fédérales existantes en matière de revendication et d'autres modèles permettant éventuellement d'obtenir la certitude recherchée à l'égard des droits relatifs aux terres et aux ressources, conférés par le règlement des revendications territoriales, ainsi que de présenter ses conclusions. Cette nomination faisait suite au rapport du Comité permanent des affaires autochtones de la Chambre des communes, présenté en juin 1994, qui demandait au ministre d'étudier la possibilité de ne pas exiger l'extinction générale des droits. L'enquêteur a publié, en septembre 1995, son rapport intitulé *Le Canada et les peuples autochtones: Un nouveau partenariat*.

Dans son rapport, M. Hamilton rejetait explicitement la politique fédérale actuelle qui exige l'extinction ou la cession de l'ensemble ou d'une partie des droits ancestraux sur les terres et les ressources, en échange de droits et d'avantages établis dans un accord ou un traité moderne. Il propose une autre solution qui rendrait inutile la clause de cession et permettrait d'obtenir le degré de certitude nécessaire. Cette solution comporte six éléments essentiels et intimement reliés:

1. reconnaître dans le préambule que la partie autochtone possède des droits ancestraux dans la région visée par le traité;
2. établir avec le plus de détails possible les droits de chaque partie signataire, et éventuellement d'autres parties visées, sur les terres et les ressources;
3. prévoir des dispositions de garantie mutuelle, en vertu desquelles les parties s'engagent à respecter le traité et à n'exercer que les droits qui y sont énoncés;

4. intégrer des énoncés mutuels selon lesquels chaque partie confirme que le traité satisfait les demandes de toutes les parties relativement aux terres visées et qu'aucune autre demande ne sera présentée ultérieurement relativement à ces terres, à l'exception de celles qui découleraient du traité;

5. intégrer au traité un mécanisme de règlement des différends assorti de pouvoirs étendus, notamment un arbitrage exécutoire et un examen judiciaire, de façon à garantir le respect des obligations prévues dans le traité et le règlement des désaccords relatifs au traité;

6. prévoir un processus de modification pratique en vertu duquel les parties peuvent, d'un commun accord, modifier certaines dispositions du traité pour l'adapter à l'évolution des circonstances²⁸².

Nous constatons avec satisfaction que la recommandation de l'enquêteur est essentiellement semblable à la solution que nous avons avancée dans notre rapport spécial sur l'extinction des droits, *Conclure des traités dans un esprit de coexistence*, ainsi qu'aux recommandations que nous énonçons plus loin dans le présent chapitre relativement au contenu et à la portée des traités nouveaux ou renouvelés.

De fait, le ministre avait demandé à l'enquêteur de prendre en compte notre rapport spécial dans le cadre de son étude. M. Hamilton prend une certaine distance à l'égard de notre deuxième recommandation, qu'il considère comme favorable à l'extinction partielle des droits dans certaines circonstances. À son avis: «aucune circonstance ne justifie même une extinction partielle ou l'abandon des droits ancestraux, qu'il s'agisse des droits ancestraux en général ou des droits plus particuliers à l'égard des terres et des ressources²⁸³». Ce désaccord nous paraît être une question de forme plutôt que de fond, surtout si on replace notre recommandation dans le contexte du rapport spécial:

La subordination des négociations à l'extinction partielle du titre ancestral n'est pas non plus une façon acceptable de réaliser la coexistence. L'extinction partielle se traduit souvent par l'extinction de droits sur un territoire bien plus grand que ne pourrait laisser croire le terme «partiel». En raison de ses effets permanents, tout consentement à une extinction partielle du titre ancestral devrait être donné après une analyse attentive et exhaustive des autres solutions envisageables. La Commission ne veut pas laisser

entendre par là que les nations autochtones ne devraient en aucune circonstance avoir le droit d'échanger une partie de leur territoire contre des avantages prévus dans un traité. Elle n'entend pas non plus exclure toute possibilité de négociation fondée notamment sur l'extinction partielle. Elle espère néanmoins que la solution qu'elle propose s'avérera la plus intéressante dans la plupart des cas²⁸⁴.

La Commission ne peut appuyer l'extinction totale ou partielle des droits ancestraux. Cela nous paraît totalement incompatible avec le rapport que les peuples autochtones entretiennent avec leurs territoires. C'est le fondement même de la cosmogonie et de l'identité autochtones. Le fait d'abdiquer les responsabilités qui s'y rattachent aurait pour eux de graves conséquences sur les plans spirituel et culturel. Nous comprenons toutefois qu'un groupe autochtone signataire d'un traité puisse, dans certaines circonstances, accepter l'extinction partielle de ses droits en échange d'autres avantages négociés dans le cadre du traité. Toutefois, nous recommandons de ne pas opter pour une telle formule avant que toutes les autres options aient été sérieusement envisagées.

M. Hamilton a présenté plusieurs suggestions fort utiles pour améliorer les documents de traité. Par exemple, il formule les critiques suivantes à l'égard du libellé du récent accord-cadre définitif du Yukon:

J'ai essayé de lire l'Accord-cadre définitif du Conseil des Indiens du Yukon, et malgré mes années d'expérience en qualité d'avocat et de juge, je dois dire que j'ai trouvé le document compliqué et difficile à suivre. J'ai compris ce qu'un intervenant voulait dire en affirmant qu'il faudrait être un avocat ou un négociateur ayant participé à la négociation du traité pour le comprendre²⁸⁵.

Il estime, et nous partageons son point de vue, que la formulation des traités devrait être claire, simple et compréhensible par tous et pas seulement par ceux qui ont participé à sa rédaction.

M. Hamilton estime également que le degré de certitude souhaité par toutes les parties peut être obtenu par des traités plus clairs et plus concis que ceux qui ont été conclus récemment. Pour ce qui est des régimes fonciers, il suggère que le traité énonce simplement dès le départ la nature de chaque type de territoire compris dans la zone visée par le traité et donne ensuite une description générale des droits de chaque partie relativement à chacune des

catégories. Cela nous paraît également une excellente suggestion. Notre seul point de divergence avec M. Hamilton tient au fait qu'il ne distingue que deux catégories, les terres visées par le règlement (c.-à-d. la partie appartenant aux autochtones) et les terres non visées par le règlement (c.-à-d. le reste du territoire situé dans la zone visée par le traité, qui appartient au gouvernement ou à des intérêts particuliers et sur lequel les autochtones ont des droits spéciaux). Pour notre part, nous envisageons trois catégories de terres, en l'occurrence les terres visées par le règlement, les terres communes (terres relevant de la compétence et de la gestion partagées de la Couronne et des autochtones) et enfin le territoire non visé par le règlement. Nous estimons que ce régime foncier permettrait une plus grande autosuffisance des peuples autochtones que la formule bipartite que préconise la politique actuelle de règlement des revendications territoriales.

Nous sommes d'accord avec M. Hamilton lorsqu'il qualifie d'inappropriée l'approche actuelle du gouvernement fédéral en matière de traités et qu'il reproche au gouvernement de ne pas avoir réagi aux nombreuses critiques qui ont été adressées depuis quelques années à la politique de revendication territoriale.

Le processus des revendications particulières

Selon la définition même du gouvernement contenue dans le document *Dossier en souffrance*, publié en 1982, une revendication particulière se fonde sur une « obligation légale » du Canada à l'égard des Indiens. Elle exclut expressément les revendications fondées sur le titre ancestral non éteint, tout comme elle écartait jusqu'en 1991 les revendications antérieures à la Confédération²⁸⁶. Pour le gouvernement fédéral, une revendication particulière a un peu plus de poids qu'une demande d'indemnisation.

Si l'expression « revendication particulière » provient des premières ébauches de la politique ministérielle et du Livre blanc de 1969, qui précisait que le Canada devait continuer à honorer ses obligations légales relativement aux revendications susceptibles d'être réglées par une mesure de redressement particulière, la notion d'obligation légale demeure au centre de la politique des revendications particulières, bien qu'aucun texte ne précise quels sont les faits ou les rapports qui constituent une telle obligation. Voici ce qu'écrivait G.V. La Forest, dans un document rédigé pour le ministère des Affaires indiennes avant la publication de la politique: [TRADUCTION] « Il s'agit moins d'une *obligation légale* applicable par les tribunaux que d'une *obligation pour le gouvernement d'agir de manière équitable* dès lors qu'il a accepté cette obligation²⁸⁷ » [c'est

nous qui soulignons]. Dans son rapport, M. La Forest fait la distinction entre les revendications susceptibles d'être jugées recevables par les tribunaux dans le cadre de procédures judiciaires, et les obligations pouvant être honorées suivant des normes moins exigeantes. Cependant, le ministère de la Justice décide de la validité des revendications en fonction de leurs chances d'obtenir gain de cause au tribunal et applique les règles techniques de preuve²⁸⁸. Le bien-fondé juridique d'une revendication devient donc un élément très important lorsque le gouvernement détermine si celle-ci relève véritablement de la politique fédérale. Les exemples d'obligations légales contenus dans la politique elle-même permettent de mieux guider l'évaluation des revendications, voire de mieux la définir:

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

1. Le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.
2. Un manquement à une obligation découlant de la *Loi sur les Indiens* ou d'autres lois et règlements relatifs aux Indiens.
3. Un manquement à une obligation découlant de la responsabilité administrative du gouvernement à l'égard des fonds ou d'autres biens des Indiens.
4. Une cession illégale des terres indiennes²⁸⁹.

Selon une interprétation plus restrictive de l'obligation légale, une revendication doit, pour permettre l'application de la politique, se rattacher à un de ces exemples. Selon l'interprétation la plus restrictive qui soit, une revendication doit se rattacher à un de ces exemples et respecter par ailleurs les lignes directrices concernant les compensations; c'est-à-dire qu'elle doit pouvoir faire l'objet d'un recours propre à la nature de la compensation de type financier ou sous forme de terres²⁹⁰.

L'interprétation étroite et restrictive de la politique entraîne l'exclusion de nombreuses revendications en raison du non-respect des obligations découlant d'un traité. Par exemple, le gouvernement ne considère pas que l'affirmation de la capacité à exercer des droits de chasse ou de pêche ou des droits à l'éducation, à la santé ou à d'autres avantages relève de la politique, bien qu'il s'agisse de droits pouvant être invoqués devant les tribunaux. Même les

obligations qui ne semblent pas prêter à controverse, notamment l'octroi de terres aux termes des traités, ont fait l'objet de la même interprétation étroite. Une commission créée par le gouvernement manitobain afin de présenter des recommandations relativement aux droits fonciers issus des traités parvient à cette conclusion dans le rapport qu'elle a présenté en 1983:

[TRADUCTION] On est sans doute forcé de conclure que le Bureau des revendications des autochtones donne à «l'obligation légale» qui incombe au Canada une interprétation inéquitable et déraisonnable. [...] Par ses déclarations et par son attitude, le Bureau va totalement à l'encontre des intérêts des Indiens lorsqu'il essaie de parvenir à un accord mutuellement acceptable. Il n'agit pas en conformité avec la politique du gouvernement canadien ni avec les opinions exprimées par le ministre actuel et ceux qui l'ont précédé. [...] Ce constat peut paraître sévère, mais la Commission ne peut, compte tenu des faits qui lui ont été soumis, éviter une telle conclusion²⁹¹.

Ironiquement, et c'est là son côté le plus controversé, la politique était destinée justement à élargir la notion de revendication négociable au-delà des causes pouvant être strictement soutenues devant les tribunaux, alors qu'en fait, l'interprétation qui en a été faite va exactement dans le sens opposé. La preuve la plus flagrante nous est fournie par le refus de reconnaître comme fondement d'une revendication un manquement à l'obligation de fiduciaire, alors que la Cour suprême du Canada a reconnu en 1984 qu'il s'agissait là d'un motif légal ouvrant droit à une poursuite²⁹².

Par ailleurs, le gouvernement se place clairement en conflit d'intérêts en se donnant la tâche de définir la validité des revendications. Le ministère de la Justice se trouve dans un véritable dilemme, puisque la politique lui prescrit de ne pas tenir compte des règles techniques de la preuve ni de la notion de «justiciabilité» alors que son rôle l'amène à aviser le gouvernement qu'un traité contient un ensemble de conditions auxquelles on peut donner une certaine interprétation à la lumière de la politique des revendications, ainsi qu'un autre ensemble de conditions, que l'on peut interpréter de manière différente en vue de la résolution du litige. On voit mal comment concilier ces demandes contradictoires à défaut d'une réforme en profondeur des institutions, mais on constate aisément les tensions et les incohérences que cela provoque.

En conséquence, le ministère de la Justice doit à la fois présenter des avis sur les traités et contester ces derniers. De manière générale, la position qu'adopte

le ministère dans les litiges consiste à considérer les traités comme des contrats et à atténuer le fait qu'ils sont le reflet et le produit d'un rapport de fiduciaire entre la nation autochtone concernée et la Couronne. L'obligation de fiduciaire est une question de conduite et non pas de contrat. En vertu du droit des obligations de fiduciaire, la Couronne est tenue de respecter le fond de ses promesses, quelle que soit la forme prise par les documents qui font état de ces promesses²⁹³. C'est ce qui a fait dire à la juge Wilson, dans l'arrêt *Guerin*, que «l'*equity* ne permet pas à Sa Majesté, dans ces circonstances, de se réfugier derrière le texte de son propre document²⁹⁴».

Ainsi que nous l'avons vu, les diverses interprétations et applications de la politique donnent l'impression, si ce n'est pas la réalité, que la politique est arbitraire, intéressée et mise en pratique sans respect du droit en vigueur. Si l'objectif est de négocier des ententes prenant en compte un éventail plus large de droits et d'obligations que ceux qui seraient recevables par un tribunal, la politique fédérale doit définir une norme précise permettant de juger de la validité des revendications. Si le ministère de la Justice ne peut pas, en raison de ses autres responsabilités envers la Couronne, conseiller le gouvernement au sujet de cette norme, les conseils ou la décision doivent venir d'ailleurs. À tout le moins, le Canada ne peut continuer d'appliquer des normes qui excluent de sa politique de règlement négocié les revendications susceptibles d'être portées devant les tribunaux.

La politique des revendications particulières contient également, au sujet des compensations, des restrictions sous la forme de lignes directrices qui sont à l'origine de nombreux retards et affrontements dans les négociations. Selon la règle générale, les compensations sont évaluées en fonction des «principes du droit», mais neuf autres critères viennent par la suite nuancer ce principe de base. Le critère no 10 est particulièrement inquiétant:

Les critères énoncés ci-dessus sont donnés à titre d'indications générales. En fait, le montant exact de la compensation accordée est établi d'après la force de la revendication, c'est-à-dire la mesure dans laquelle elle est fondée, et c'est au requérant qu'il incombe de voir à ce qu'elle le soit. Ainsi, s'il existe un doute quant à savoir si les terres revendiquées ont jamais fait partie d'une réserve indienne, le montant de la compensation accordée tient compte de cette part de doute²⁹⁵.

Dans la pratique, le critère no 10 signifie que le gouvernement fédéral peut, à n'importe quelle étape, réduire de 25, 50 ou 75% le montant de la

compensation offerte. Beaucoup estiment que de telles décisions sont prises de manière arbitraire ou sont dictées par des considérations budgétaires plutôt que par un doute réel. Dans bien des cas, cette disposition a servi à évaluer le doute juridique plutôt que le doute réel, amenant ainsi la partie indienne à se demander si sa revendication était toujours valable.

De manière plus générale, les directives relatives aux compensations ne reflètent pas la réalité des négociations entourant les revendications. Lorsque le gouvernement fédéral décide de régler une revendication particulière, il offre un montant forfaitaire qui ne tient pas compte des critères de compensation. Malgré cette réalité, les requérants peuvent s'apercevoir, après de nombreuses années de négociations à partir des directives, que le gouvernement n'a absolument pas tenu compte des directives dans ses offres finales. À notre avis, ces directives sont inutiles et ont un effet de provocation.

Sur environ 600 revendications particulières présentées au Canada, une centaine à peu près ont été réglées par l'application de la politique des revendications particulières. Toutefois, comme c'est souvent le cas, ces données ne donnent pas une image exacte de la réalité. Ce n'est qu'au cours des quatre dernières années, soit depuis le déblocage de fonds supplémentaires²⁹⁶, que le gouvernement a réussi à régler la plupart des revendications particulières. La majorité des règlements conclus étaient en cours depuis 15 ans ou plus. Par exemple, le règlement arrêté récemment avec la collectivité de Première nation de Nipissing en Ontario menait à terme une revendication déposée pour la première fois en 1973. Par ailleurs, les chiffres varient également d'une région à l'autre, en raison de règlements par lots de cas plus ou moins semblables, comme les terres rognées sur des réserves en Colombie-Britannique ou les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan. Plusieurs centaines de revendications sont encore en souffrance.

Le gouvernement et le grand public peuvent tirer une certaine satisfaction du nombre de règlements qui ont été conclus, souvent malgré les obstacles imposés par la politique fédérale des revendications particulières. Cependant, une étude consacrée à 17 règlements, préparée pour le compte du ministère des Affaires indiennes en 1994, révèle que seulement deux des collectivités concernées étaient satisfaites du résultat²⁹⁷. Les autres collectivités estiment que le processus de revendication les a amenées à se contenter d'une compensation financière et à se détourner de la revendication initiale. Par exemple, certaines collectivités ont reçu de l'argent à titre de dédommagement alors qu'elles réclamaient des terres de réserve pour compenser la perte d'une

partie de leur territoire. C'est à se demander si la politique fédérale actuelle permet véritablement d'aboutir à des règlements durables.

Une compensation financière est tout à fait indiquée dans le cas d'une revendication particulière fondée sur le détournement ou la disparition de fonds de fiducie. En revanche, lorsque la revendication concerne la perte de terres, la restitution des terres doit être un facteur important du règlement. Pour différentes raisons, exposées plus loin dans le présent chapitre, les commissaires sont d'avis que le transfert de terres de la Couronne (ou de biens fonciers privés, lorsqu'il est possible de trouver un vendeur) permet de résoudre les revendications particulières de manière plus efficace et moins coûteuse que les paiements en espèces. Ainsi, une analyse récente de la politique régissant les revendications des Indiens aux États-Unis montre que les véritables bénéficiaires des règlements pécuniaires sont la plupart du temps les avocats et les commerces des localités non autochtones environnantes²⁹⁸.

Cependant, ce n'est pas uniquement la politique fédérale qui empêche d'inclure des terres dans le règlement des revendications. En effet, en raison de la répartition actuelle des pouvoirs constitutionnels, tout transfert de terres ou de ressources de la Couronne exige nécessairement des négociations avec les provinces. Il est arrivé que le gouvernement fédéral n'invite pas les provinces à prendre part aux négociations ou que les provinces refusent d'envisager un règlement comportant la restitution de terres. Lorsqu'un territoire autochtone est devenu terre de la Couronne provinciale à la suite du non-respect d'une obligation de la Couronne, le gouvernement provincial doit céder des terres de la Couronne à la nation autochtone requérante, à titre de compensation. À notre avis, la restitution des terres dans de telles circonstances est justifiée et c'est même une obligation de fiduciaire.

L'étude de 1994 fait état d'autres perceptions avancées régulièrement au nom des groupes autochtones depuis des années, relativement à la politique et au processus fédéraux des revendications particulières:

- le gouvernement passe pour être en conflit d'intérêts (à la fois juge et partie);
- les politiques contiennent des critères restrictifs qui engendrent l'affrontement et s'opposent à des solutions souples et créatives;
- le processus est trop long et trop axé sur l'affrontement;

- il ne vise pas à trouver un terrain d'entente permettant de proposer une solution à la revendication initiale;
- le gouvernement négocie sur la base de solutions «à prendre ou à laisser»;
- le règlement des litiges n'a pas de conséquences durables ou positives sur les collectivités²⁹⁹.

L'étude révèle surtout que les gouvernements et les autochtones considèrent la négociation des revendications comme un processus «éprouvant» qui ne leur est pas favorable. L'affrontement qui a eu lieu à Ipperwash à l'automne 1995 ne fait que corroborer ces tristes observations. La compensation financière offerte en 1992 à la Première nation de Kettle et Stoney Point en contrepartie de l'expropriation par l'armée, en 1942, de terres de la réserve de Stoney Point, a très peu contribué à résoudre la revendication sous-jacente, qui portait précisément sur le défaut du gouvernement fédéral de rendre dans un temps opportun les terres qu'il avait expropriées. Même après la restitution des terres, nous estimons que le gouvernement fédéral devrait sérieusement envisager d'établir de nouveau la collectivité de Stoney Point.

Les politiques fédérales permettent peut-être de conclure des règlements négociés, mais il n'est pas garanti que ces règlements apporteront une solution définitive aux revendications sous-jacente, ou qu'ils se traduiront par un changement réel à long terme. La Commission croit que la quantité de règlements conclus ne suffit pas à justifier la politique des revendications particulières ni à réfuter les critiques qui lui ont été adressées. D'après l'analyse que nous en avons faite, la politique et le processus des revendications particulières nécessitent des changements en profondeur.

Les revendications spéciales

Les revendications spéciales, reconnues depuis 1993, constituent en fait un sous-ensemble de revendications particulières. Ces revendications doivent aboutir à des solutions ou correctifs administratifs à des griefs qui ne se prêtent pas à un règlement ou qui ne peuvent pas être réglés par le processus des revendications particulières. La politique ne donne aucune définition des types de revendications qui font partie de cette catégorie. Le seul exemple fourni est la revendication de Kanesatake, qui reste sans solution depuis cinq ans. Les ministères des Affaires indiennes et de la Justice n'ont pas encore envisagé d'accepter dans cette catégorie beaucoup d'autres réclamations qu'ils avaient

antérieurement jugées irrecevables aux termes de la politique existante des revendications. C'est le cas des revendications des Micmacs et des Cris du lac Lubicon.

Si l'on peut prendre comme exemple la revendication de Kanesatake, on peut affirmer que de telles revendications peuvent être négociées, mais qu'aucune indication n'est donnée quant au but de la négociation ou au résultat éventuel. Les revendications spéciales posent problème en ceci que leur but, leur définition, leur processus, leur conclusion et leur examen ne sont tout simplement pas précisés.

Une catégorie imprécise et fourre-tout comme celle des revendications spéciales ne peut convenir à un processus approprié d'étude des revendications. La politique devrait considérer ces revendications dans l'objectif global de parvenir à une réconciliation et de favoriser la coexistence.

5.3 Les initiatives en matière de revendications particulières: 1990 à 1995

À l'automne 1990, le gouvernement fédéral, poussé par les événements de l'été précédent à Kanesatake, a pris plusieurs mesures concernant les revendications particulières: il a augmenté le budget consacré au règlement des revendications, mis en œuvre un processus accéléré afin de régler les revendications d'une valeur relativement faible et envisagé de supprimer les restrictions qui s'appliquaient aux revendications antérieures à 1867. Par ailleurs, le gouvernement avait promis la création d'un organisme d'examen indépendant, parallèlement à une révision complète des politiques des revendications³⁰⁰.

Le Comité des chefs sur les revendications est un groupe spécial composé de parties concernées, dont la tâche était de participer à l'examen de la politique. Coprésidé par le chef Manny Jules de Kamloops et par Harry LaForme, qui était alors président de la Commission sur les Indiens de l'Ontario, le Comité bénéficiait également du soutien administratif de l'Assemblée des Premières nations (apn). Il a produit un énoncé de principe sur les revendications, qui a été présenté au ministre des Affaires indiennes en décembre 1990³⁰¹.

À la suite d'entretiens ultérieurs, le gouvernement a accepté, en 1991, de signer un protocole d'examen de la politique avec un groupe de travail mixte formé de représentants des Premières nations et du gouvernement, qui serait

chargé d'examiner la politique des revendications. Parallèlement, et en attendant que l'examen de la politique soit achevé, le gouvernement fédéral a décidé de créer la Commission des revendications particulières des Indiens.

La Commission des revendications des Indiens

Créée en juillet 1991, la Commission des revendications particulières des Indiens n'a pas tardé à devenir la Commission des revendications des Indiens (cri). La *Loi sur les enquêtes* accordait à la cri le pouvoir d'examiner certaines décisions ministérielles prises en vertu de la politique des revendications particulières et de conseiller le gouvernement à ce sujet. Toutefois, le libellé du décret du conseil portant création de l'organisme a donné immédiatement lieu à un différend entre l'apn et le gouvernement, la Commission étant considérée comme trop étroitement associée à la politique pour que ses recommandations aient une valeur quelconque. Le différend a duré près d'un an, jusqu'à l'octroi, en juillet 1992, d'un mandat révisé et à la nomination d'un effectif complet de commissaires³⁰².

Conformément à son mandat révisé, la cri est chargée d'examiner les décisions administratives suivantes à la lumière de la politique des revendications particulières et de présenter ses conclusions:

1. sur la validité, en vertu de ladite politique, des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le ministre a déjà rejetées;
2. sur les critères applicables aux compensations dans le cadre de la négociation d'un règlement, lorsque le requérant conteste les critères adoptés par le ministre.

La Commission est également autorisée à offrir des services de médiation à la demande des parties sur certains aspects des revendications particulières.

En mars 1995, la cri avait déposé sept rapports conjointement avec les parties concernées par les revendications particulières. Ces rapports ont été plus ou moins bien accueillis, en particulier au sein du gouvernement. Par contre, la cri a obtenu un certain succès dans ses efforts de médiation, malgré le refus de participation que lui avait opposé plus tôt le gouvernement fédéral. Actuellement, la Commission semble trop étroitement liée à la politique existante des revendications particulières pour poursuivre ses travaux de manière efficace et a reconnu la nécessité d'améliorer l'ensemble du

processus. En 1994, elle s'est déclarée insatisfaite de la lenteur avec laquelle le gouvernement réagit à ses rapports et entrevoyait à l'avenir de faciliter le règlement des revendications par l'intermédiaire d'autres techniques de résolution des litiges. Elle proposait que les revendications lui soient soumises avant d'être présentées aux ministères des Affaires indiennes et de la Justice³⁰³.

Dans ses premiers rapports, la Commission n'a pas abordé de délicates questions de droit, bien que les points juridiques soient capitaux pour une politique fondée ostensiblement sur l'obligation légale. Toutefois, il est indispensable de se pencher sur de telles questions si l'on veut que la Commission, ou un organisme analogue, ait le pouvoir de prendre des décisions ayant force exécutoire. Il y a des leçons à tirer de l'expérience de la cri. Étant donné qu'elle ne peut que formuler des recommandations, elle a choisi de se donner le rôle d'un organisme informé mais objectif afin d'éviter un trop grand antagonisme entre les parties. Il faudra opter pour un équilibre différent si l'on souhaite mettre en place un tribunal indépendant efficace.

La cri a publié récemment un volume spécial intitulé *Actes de la Commission des revendications des Indiens*, qui doit servir de document de travail en vue de la réforme du processus des revendications territoriales. La Commission propose de mettre en œuvre des mesures qui lui semblent faire l'objet d'un large consensus:

- la création d'un organisme indépendant d'examen des revendications (oier);
- la validation des revendications par un autre organisme (p. ex. l'oier) de façon à supprimer la situation de conflit d'intérêts dans laquelle se trouve le gouvernement du Canada à l'heure actuelle;
- la facilitation de la négociation des revendications par l'oier (ou un autre organisme) pour assurer l'équité du processus;
- la nécessité que l'oier (ou un autre organisme) soit doté des pouvoirs nécessaires pour faire avancer les négociations sur la question de compensation, lorsqu'elles sont enlisées³⁰⁴.

Nous appuyons ces mesures, pour ce qu'elles sont, et nous les jugeons compatibles avec les autres recommandations que nous formulons plus loin dans le présent chapitre.

Le Groupe de travail mixte du gouvernement et des Premières nations sur la politique des revendications

La seconde initiative prise par le gouvernement a été la création du Groupe de travail mixte (gtm), chargé de réaliser une étude globale de la politique des revendications. Ce groupe de travail n'a mené à terme les tâches prévues dans son mandat qu'au printemps 1992. Malheureusement, le consensus qu'exigeait ce mandat de la part des représentants du gouvernement et des Premières nations sur les recommandations importantes s'est avéré impossible à atteindre. Un médiateur dont le gtm avait retenu les services a produit un «projet de recommandations par une partie neutre», signalant les points d'entente et de désaccord, peu de temps avant l'expiration du mandat du gtm, en juillet 1993³⁰⁵. Le gtm a mis un terme à ses travaux sans atteindre son objectif et sans même que les parties s'entendent sur la définition de ce qui constitue une revendication. Nous avons inclus certains éléments du projet neutre dans le protocole provisoire pour les revendications particulières que nous recommandons plus loin.

Le Comité des chefs de l'Assemblée des Premières nations pour les revendications particulières

Le Comité des chefs poursuit ses activités, bien qu'un manque de fonds l'ait empêché d'entreprendre des travaux d'envergure. En août 1994, il a produit un rapport sommaire sur la réforme des politiques fédérales des revendications territoriales, dans lequel il s'est intéressé à 32 aspects des politiques actuelles et a recommandé:

- un organisme indépendant chargé de faciliter l'étude des revendications tout au long du processus, depuis la recherche jusqu'à l'application des ententes, en passant par l'élaboration, la présentation et la négociation des revendications;
- un processus juste et équitable ayant force exécutoire pour le gouvernement;
- un mécanisme d'appel;
- un financement indépendant.

Le Comité des chefs a également souligné l'importance d'établir un lien entre

les revendications et les traités, de la manière appropriée. Le gouvernement n'a pas formulé de réponse officielle à ce rapport.

La sensibilisation du public

Les Canadiens pensent de façon générale qu'il faut régler les revendications autochtones de manière équitable et rapide. Les attentes du public sont simples à définir. Il souhaite en gros que le gouvernement s'acquitte de cette tâche au moindre coût et sans bouleverser l'ordre établi. Plus précisément, les Canadiens ne veulent pas que le règlement des revendications autochtones empiète sur les droits privés, ni que les revendications privées absorbent les ressources publiques. Ils ne semblent pas enclins à se pencher sur le dilemme qui se pose lorsque les droits constitutionnels et les obligations de fiduciaire historiques du gouvernement envers les peuples autochtones sont en jeu.

Il reste que la plupart des Canadiens sont généralement au courant des revendications autochtones et, dans une certaine mesure, en ressentent de l'inquiétude, mais ils connaissent mal les faits ou les circonstances qui sont à l'origine de cet état de choses. Si le public a connaissance des règlements lorsqu'ils sont conclus et annoncés, il ignore l'investissement de temps, d'énergie et d'argent, ainsi que les nombreux retards et les frustrations multiples que cela entraîne.

Après avoir examiné la situation, nous pouvons dire qu'il aurait fallu modifier les politiques fédérales des revendications il y a longtemps déjà. Il faut cesser de tergiverser. Nous remarquons que le Parti libéral du Canada avait annoncé, avant les élections fédérales de 1993, son intention de modifier la politique des revendications et s'était engagé à mettre sur pied un processus indépendant ainsi qu'un tribunal³⁰⁶. Jusqu'à présent, le gouvernement n'a pris aucune mesure en vue de respecter ces engagements.

À notre avis, le retard est dû en grande partie au rôle central du ministère des Affaires indiennes dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique fédérale relative aux questions autochtones. Le rôle du ministère à cet égard a généralement été plus néfaste qu'utile, comme nous le verrons plus bas.

5.4 Les intérêts institutionnels du gouvernement fédéral

En 1994, la Commission des revendications particulières des Indiens (cri) a reproché au ministère des Affaires indiennes son incapacité chronique à

produire rapidement des documents, à prendre part aux réunions, à envisager la médiation et à donner suite en temps opportun aux recommandations qu'elle formule³⁰⁷. Alors que son rôle consistait à l'origine à accélérer la résolution des revendications, la Commission s'est avérée incapable d'exercer cette partie de son mandat étant donné que le ministère semble considérer ses activités comme une ingérence dans l'application normale de la politique des revendications. Un tel comportement est symptomatique de l'attitude antagoniste du ministère à l'égard des Premières nations.

Ce phénomène est loin d'être nouveau. Le regretté George Manuel a fait lui-même l'expérience de cette attitude lorsqu'il a été coprésident du Conseil consultatif national des Indiens, organisme créé par le gouvernement Pearson en 1964:

[TRADUCTION] Avec le Conseil consultatif national des Indiens, c'était la première fois que les autochtones participaient véritablement à une enquête officielle sur les questions indiennes. Le gouvernement allait enfin amener les Affaires indiennes à établir avec les Indiens des rapports différents de ceux qui existent entre le ministère des Transports et les trains, les avions et les navires. [...]

Les représentants des Affaires indiennes qui participaient aux séances de travail avec nous avaient tendance à accuser la *Loi sur les Indiens* d'être la cause de l'absence de développement dans les réserves et de l'emprise du ministère sur la vie quotidienne des Indiens. De leur côté, les Indiens pensaient tout autrement. [...] Nous étions tous convaincus que les principaux problèmes étaient imputables au ministère des Affaires indiennes et aux relations que la bureaucratie entretenait avec les nôtres. Rien de tout cela n'est prescrit dans la Loi. La source du problème se trouve en grande partie dans l'attitude qu'aucune loi ne peut changer tant que le personnel actuel maintiendra la structure traditionnelle, tant que la structure traditionnelle de la bureaucratie sera transmise d'une génération à une autre, comme un titre héréditaire, et tant que les rapports entre les bureaucrates et les Indiens ne s'établiront pas sur une base individuelle, de personne à personne.

À aucun moment de nos travaux les délégués indiens n'ont recommandé l'abrogation de la *Loi sur les Indiens*³⁰⁸.

Toutes les institutions, pour peu qu'elles existent suffisamment longtemps, développent leur propre mémoire collective. Les politiques ont beau changer au fil des années, les pratiques — ce mélange de formation et de «façon de

faire» transmis des uns aux autres qui influence les employés dans l'exercice de leurs fonctions — ne changent pas aussi rapidement, comme l'a souligné Manuel. Les institutions gouvernementales ne sont pas de simples organismes neutres appliquant des politiques de manière équilibrée pour le compte de la population; elles ont leurs propres intérêts. Nous avons vu comment les organismes de gestion des terres et des ressources ont eu tendance à limiter la participation des autochtones. La même observation vaut encore plus pour le ministère des Affaires indiennes, qui peut prétendre être le plus ancien ministère fédéral puisque ses origines remontent à la surintendance des Indiens et du Nord qu'exerça sir William Johnson dans les années 1750. Cependant, la véritable mémoire collective du ministère s'est constituée au cours du siècle qui a suivi la Confédération, période pendant laquelle il a exercé une maîtrise pratiquement totale sur la vie des autochtones.

Les fonctionnaires font également partie de la société en général. Au cours de nos audiences, nous avons constaté que beaucoup de membres de notre société ont, sur les questions de propriété ou les droits relatifs aux ressources, des convictions bien arrêtées qui entrent souvent en conflit avec celles des autochtones. Cette opposition est due, au moins en partie, au conditionnement négatif qu'ont subi les Canadiens, surtout en raison des événements qui ont marqué le siècle dernier, et qui fausse leur perception des autochtones. Il est indispensable de comprendre ces facteurs de conditionnement si nous voulons bâtir une relation nouvelle.

Les politiques d'assimilation

Dans un discours prononcé à la Chambre des communes en 1950, le ministre chargé des Affaires indiennes, Walter Harris, résumait ainsi les objectifs que poursuivait depuis longtemps la politique fédérale relative aux autochtones:

[TRADUCTION] Au fil des ans, la pierre angulaire de la législation sur les Indiens a été la protection et la promotion de la population indienne. Dans les premiers temps, l'accent portait surtout sur la protection. Mais depuis que les Indiens ont acquis une plus grande autosuffisance et se sont montrés capables de s'adapter aux conditions modernes, on insiste plutôt sur une participation et une responsabilisation accrues des Indiens dans la gestion de leurs propres affaires. On peut d'ailleurs dire que, depuis le début de la Confédération, l'objectif de l'administration a été de préparer les Indiens à devenir des citoyens à part entière ayant les mêmes droits et les mêmes responsabilités que les autres membres de la

collectivité. [...]

Le but ultime de notre politique est l'intégration des Indiens dans la vie et l'économie du pays en général. Nous reconnaissons toutefois qu'un traitement spécial et une législation appropriée seront nécessaires pendant une période de transition dont la durée sera variable, selon les circonstances et le degré de développement des différentes bandes³⁰⁹.

Ces buts sont restés pratiquement inchangés — mais régulièrement contestés — jusqu'à la publication, en 1969, du Livre blanc sur la politique indienne³¹⁰. La politique d'assimilation prend sa source au xix^e siècle, à une époque où les gouvernements du Canada et des États-Unis — inspirés à la fois par des idéaux philanthropiques et des notions de supériorité culturelle et raciale européenne — ont tenté, au moyen de lois prônant la civilisation et l'émancipation, de faire disparaître le statut distinct des autochtones et d'englober leurs terres dans le système général. La mémoire collective du ministère des Affaires indiennes, jusqu'à une période assez avancée de notre siècle, était imprégnée d'une attitude paternaliste à l'égard des Indiens, dont on espérait néanmoins faire des membres productifs de la société grâce à une éducation et à une instruction religieuse appropriées.

De tels points de vue sont également enracinés dans la société canadienne en général. Ainsi que le signalait le comité Penner sur l'autonomie politique des Indiens dans le rapport qu'il a déposé au Parlement en 1983, ce n'est que vers le milieu des années 70 que les perceptions du public relativement aux causes principales des problèmes autochtones ont commencé à évoluer³¹¹. De nos jours, beaucoup de Canadiens adhèrent encore aux buts définis par Walter Harris. Ils ne comprennent pas pourquoi une partie de la société canadienne devrait avoir des traités avec une autre partie. Ils continuent aussi de penser que la solution aux revendications territoriales et à d'autres questions se trouve dans l'intégration et l'assimilation des peuples autochtones dans la société en général³¹². Cependant, les nouveaux principes juridiques internationaux rejettent explicitement ces points de vue. Les grandes institutions religieuses ont, elles aussi, condamné les politiques d'assimilation³¹³.

La plupart des Canadiens ignorent que les Indiens ont de tout temps rejeté l'assimilation (ce que la législation sur les Indiens appelait «l'émancipation»). Entre 1857 et 1940, moins de 500 autochtones ont choisi volontairement — malgré d'intenses pressions de la part des responsables des Affaires indiennes — d'abandonner leur statut d'Indien en échange de droits sociaux et politiques.

Malheureusement, ce refus n'a fait que renforcer l'impression répandue d'une infériorité des autochtones due à leur attachement résolu à la religion, à la langue et aux traditions qui étaient les leurs, y compris à leurs coutumes d'utilisation des terres. Pour les responsables, cela signifiait simplement que les autochtones auraient besoin encore longtemps de s'en remettre au gouvernement pour la gestion de leurs territoires de réserve.

La politique fédérale relative aux terres et aux ressources autochtones

La politique fédérale d'assimilation explique également, tout au moins en partie, les pressions extraordinaires exercées sur les Indiens au cours du siècle dernier pour les inciter à céder ou à vendre les terres et les ressources de leurs réserves. Si l'on considérait les réserves comme de simples solutions temporaires — une sorte d'étape sur la route de l'assimilation — il n'y avait alors aucune raison particulière de traiter leurs ressources naturelles avec respect. Parallèlement, l'accent mis par le ministère sur les réserves, même dans un sens négatif, a eu de profondes conséquences sur l'ensemble des peuples autochtones. Les Premières nations ont été soumises à une réglementation touchant tous les aspects de leur vie quotidienne, tandis que les Métis et les Indiens non inscrits ont été laissés pour compte.

Le ministère des Affaires indiennes a continuellement cherché à atténuer l'importance des obligations qui incombent à la Couronne en vertu des traités historiques. Face aux politiques provinciales ou territoriales limitant l'accès des autochtones aux terres et aux ressources situées à l'extérieur des réserves, les fonctionnaires (surtout les hauts fonctionnaires) des Affaires indiennes ont généralement reculé. C'est ainsi que le Ministère ne s'est pas porté à la défense des droits de chasse et de pêche explicitement énoncés dans les traités.

Ce type d'attitude du ministère a également des liens avec la politique d'assimilation. Les fonctionnaires fédéraux avaient surtout du mal à supporter que de nombreux autochtones apprennent l'anglais ou le français, embrassent la religion chrétienne et se trouvent un emploi en se mettant sur les rangs mêmes de la société dominante, tout en refusant d'abandonner leur identité autochtone. À Ottawa tout au moins, le personnel du ministère connaissait mal les liens d'appartenance et les règles coutumières qui caractérisaient les activités traditionnelles de chasse et de pêche, ce qui l'amenait automatiquement à conclure qu'une personne qui prend un emploi perd son statut d'Indien. Les agents de la faune dans les provinces et les territoires partageaient le même point de vue, auquel continuent de souscrire certains

Canadiens.

Comme nous l'avons vu dans le présent chapitre, l'attitude même du ministère a grandement contribué au retard accusé par le traitement des revendications autochtones. Depuis la Confédération jusqu'au début des années 60, les responsables des Affaires indiennes ont refusé de prendre au sérieux les revendications territoriales et ont tenté d'empêcher les autochtones de les soumettre à l'attention du Parlement et du public. De nos jours encore, malgré la multiplication extraordinaire, depuis une vingtaine d'années, des politiques et des programmes visant à trouver une solution aux revendications territoriales et aux questions connexes, la vieille idée selon laquelle les membres de Premières nations ne disposent d'aucun droit sur les terres ou les ressources situées à l'extérieur de leurs réserves demeure bien ancrée dans la mémoire collective du ministère des Affaires indiennes. Cette opinion se reflète dans la volonté du ministère d'imposer l'extinction des droits comme condition au règlement des revendications globales³¹⁴. Elle est renforcée par les interprétations que les avocats des ministères de la Justice et des Affaires indiennes donnent des droits ancestraux et issus de traités. Et elle se reflète aussi dans la façon dont le ministère classe les revendications — reléguant en second plan les questions d'interprétation des traités et réduisant constamment l'étude des revendications autochtones aux questions associées au traitement accordé par le passé aux terres de réserve et aux ressources des autochtones.

Des attitudes aussi antagonistes retardent l'éclosion de mesures politiques qui permettraient véritablement au gouvernement fédéral de remplir son rôle de fiduciaire à l'égard des peuples autochtones. Dans le récent rapport qu'il a consacré à l'extinction des droits, M. Hamilton exprime son insatisfaction à l'égard du document de référence que des fonctionnaires des Affaires indiennes et de la Justice avaient élaboré en vue de son enquête. Ce document exposait les critères imposés par la politique fédérale des revendications globales et proposait sept modèles de rechange³¹⁵. M. Hamilton considère que le document et tous les modèles sauf deux sont particulièrement inutiles. Par ailleurs, il voit dans les craintes exprimées relativement aux «droits ancestraux non définis» une manœuvre pour défendre la politique existante:

Il semble refléter la mesure dans laquelle la pensée actuelle du Ministère subit l'influence de la politique en vigueur, même si le document vise à mettre de l'avant des solutions de rechange. Je crois que cet énoncé reflète le point de vue de quelques fonctionnaires ministériels selon lequel la politique actuelle et son libellé sont fort pertinents et sont simplement mal compris. Si tel est le cas,

ces personnes ne saisissent pas la mesure dans laquelle les Autochtones s'opposent à la cession, à l'abandon ou à l'échange de leurs droits ancestraux et ce, même si la pratique courante est laxiste à cet égard³¹⁶.

Nous avons été frappés, nous aussi, par la résistance avec laquelle le ministère des Affaires indiennes a maintenu les politiques et les pratiques relatives aux revendications face aux critiques convaincantes et bien documentées dont elles font l'objet depuis près de 20 ans. Toutefois, nous avons aussi noté que, sans modifier officiellement ses politiques, le ministère a permis un grand nombre d'exceptions et traité de manière inégale des questions analogues. Il a exclu de nombreux droits pouvant être invoqués devant les tribunaux et écarté plusieurs groupes autochtones. Nous avons recommandé de dissoudre le ministère des Affaires indiennes afin de permettre des changements en profondeur (voir chapitre 3). Il devrait céder la place aux deux nouveaux ministères que nous proposons: le ministère des Relations avec les autochtones et le ministère des Services aux Indiens et aux Inuit.

5.5 Conclusion: la nécessité d'un changement structurel

Depuis le début des années 70, on assiste à une véritable explosion de revendications. Mais les politiques des revendications qu'applique le gouvernement fédéral continuent d'imposer des procédures dilatoires, exagérément contradictoires et insatisfaisantes pour toutes les parties concernées. Les négociations volent parfois la vedette aux revendications, aboutissant à des règlements qui ne répondent pas à la revendication initiale et qui ne réparent pas les torts dénoncés au départ. Les politiques fédérales ont de tout temps négligé ce qui devrait être le but fondamental d'un règlement équitable des revendications autochtones, but qu'avait défini en 1973 le Commissaire aux revendications indiennes Lloyd Barber:

[TRADUCTION] En dernière analyse, il faut bien comprendre que le règlement des revendications ne consiste pas uniquement à résoudre un simple litige, mais se rapporte plutôt à l'existence et à l'essence mêmes du peuple concerné. La volonté de règlement ne vise pas uniquement à réparer les injustices du passé, mais également à jeter des bases raisonnables pour l'avenir d'un peuple. [...] Après tout, une grande partie des difficultés que nous connaissons actuellement sont dues à la rigidité et à l'inflexibilité des positions adoptées depuis des lustres³¹⁷.

La situation actuelle ne peut durer. Il est urgent d'effectuer un changement en profondeur. Toutefois, ce changement ne peut se faire que dans un esprit de respect mutuel et de réconciliation entre les peuples autochtones et la population canadienne, et non pas sur la base des politiques d'assimilation dont on a pu constater l'échec et qui sont fondées sur la cession ou l'extinction du titre ancestral. Dans la section suivante, nous définissons une nouvelle donne («New Deal») pour les nations autochtones, qui permettra d'examiner toutes les revendications dans le contexte de rapports définis par des traités. Notre proposition prévoit également la création d'un tribunal fédéral qui aurait pour tâche de simplifier les processus relatifs aux traités et serait investi de pouvoirs de décision ayant force exécutoire et applicables à une catégorie étendue de revendications particulières. Ce tribunal, dont une première version fut proposée il y a déjà plus de 30 ans, nous fournit à lui seul la triste preuve que le changement est plus que jamais nécessaire.

6. Un New Deal avec les nations autochtones

6.1 Mesures de redressement de la dépossession territoriale

Ainsi que le chante le prophète Nóggha des Dénés Th'a, la terre est au cœur même de l'identité autochtone, source profonde de la spiritualité et des valeurs morales. Les Dénés Th'a comme les autres peuples autochtones ont besoin d'un plus grand espace physique que les peuples non autochtones pour faire vivre leur culture et préserver leurs lieux paisibles et symboliques, zones d'autonomie qui leur permettent de reprendre en main leur avenir économique, social et politique. Pour ces mêmes raisons, les peuples autochtones ont besoin de participer plus pleinement aux décisions concernant les activités qui ont lieu dans les secteurs de leurs territoires traditionnels qui sont considérés actuellement comme de simples terres de la Couronne.

La croissance démographique rapide cause l'épuisement des ressources dont disposent les réserves et les collectivités autochtones. Dans presque tous les cas, les réserves sont déjà trop petites pour subvenir aux besoins de la population existante. De plus, la plupart des peuples autochtones du Canada n'ont pas de contrôle véritable sur leurs territoires actuels, ni un accès suffisant aux terres et aux ressources situées à l'extérieur de leurs réserves ou collectivités.

Les peuples autochtones tentent depuis plus d'un siècle de maintenir leur

assise territoriale et de tirer une existence décente des ressources naturelles et des revenus que produisent leurs territoires traditionnels, mais ces aspirations ont été frustrées. Les réserves et les terres communautaires ont diminué considérablement en superficie depuis un siècle ou plus et ont été dépouillées de leurs ressources les plus précieuses. De plus, tandis que les gouvernements autorisaient l'exploitation des ressources et offraient des débouchés économiques dans les territoires traditionnels des autochtones, ces derniers se trouvaient eux-mêmes exclus ou relégués au dernier rang.

La solution à ce problème est également facile à imaginer. Les nations autochtones ont besoin d'un territoire beaucoup plus grand pour pouvoir atteindre l'autonomie économique, culturelle et politique. Si elles ne peuvent obtenir une part plus grande des terres et des ressources du pays, leurs institutions d'autonomie gouvernementale sont vouées à l'échec. En effet, elles seront incapables de bâtir leurs collectivités et l'infrastructure de l'emploi nécessaires pour atteindre l'autonomie. Déjà en marge de la société canadienne, elles risquent d'être acculées à l'extinction économique, culturelle et politique. Le gouvernement doit agir avec vigueur, générosité et rapidité afin d'assurer la survie économique, culturelle et politique des nations autochtones.

Cela est vrai pour les nations qui n'ont pas encore conclu de traité avec la Couronne, ainsi que pour les nations signataires de traités historiques. Il convient de présumer que les signataires autochtones n'ont pas eu l'intention de consentir à l'extinction globale de tous leurs droits et titres ancestraux en acceptant de conclure un traité. Et lorsque le texte d'un traité historique fait mention d'une cession globale ou totale des terres, la relation scellée par traité commande le partage tant du territoire que du droit de le gouverner et de le gérer, et non pas la simple cession du territoire à la Couronne.

Malgré les difficultés que posent les politiques actuelles relatives au règlement des revendications autochtones, notamment l'exigence d'une certaine forme d'extinction du titre ancestral, la Commission ne prétend pas que ces politiques ont eu des conséquences uniformément négatives. Les ententes conclues récemment sont la preuve qu'un territoire plus vaste et une compétence étendue peuvent améliorer grandement la capacité des nations autochtones à atteindre l'autosuffisance économique, culturelle et politique. Dans l'annexe 4A, nous recensons les dispositions territoriales des traités modernes ou ententes globales. Dans l'annexe 4B, nous examinons les dispositions des régimes fonciers et environnementaux établis en vertu de ces ententes. Par exemple, les Inuvialuit de l'Ouest arctique ont obtenu des terres communautaires ou en fief simple équivalant à environ 30% du territoire visé par le règlement des

revendications territoriales. Par ailleurs, ils ont obtenu une participation à la gestion des ressources sur les terres de la Couronne dans toute la région visée par le règlement. D'autres accords récemment signés dans le Nord contiennent des dispositions analogues. L'accord final du Yukon concédera aux Premières nations du Yukon une assise plus étendue de terres exclusivement autochtones (dans leur cas, environ 8% de la région visée par le règlement) et une participation à la gestion de terres et de ressources supplémentaires³¹⁸. Quant aux Inuit de l'Est arctique, l'accord qu'ils ont signé leur confèrera une vaste zone de terres communautaires et un accès aux ressources. Avec la création du nouveau gouvernement du Nunavut, ils bénéficieront également d'une compétence étendue sur toutes les terres et les ressources de la Couronne.

Les Inuit du nord du Québec, contrairement à ceux du Labrador, ont conclu un accord avec le Québec et le Canada. Malgré les critiques qu'a soulevées la mise en œuvre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois³¹⁹, il est clair que les Inuit du Québec ont atteint un degré d'autosuffisance plus grand que leurs voisins. Les Inuit du Labrador ne disposent pas de terres qui leur appartiennent officiellement et n'ont pas de droits garantis sur les ressources situées à l'extérieur de leurs collectivités, ni aucune voix au chapitre dans la gestion des territoires compris dans la zone qu'ils fréquentent traditionnellement.

On peut tirer les mêmes conclusions dans le cas des Cris de l'est de la baie James, signataires de la Convention de la Baie James et du Nord québécois en 1975, par comparaison aux Cris de l'ouest de la baie James, en Ontario, régis par le Traité 9³²⁰. Quelle que soit la norme utilisée, les Cris de l'Est sont en bien meilleure position, disposant d'outils économiques plus nombreux pour améliorer leur sort et celui de leurs collectivités. Ils ont plus de terres, plus de droits sur les ressources et plus de fonds que leurs voisins (malgré leurs querelles persistantes avec le gouvernement du Québec au sujet de l'exploitation des ressources et des pouvoirs respectifs des deux parties sur les diverses catégories de terres décrites dans leur convention). L'Ontario ne reconnaît aux Cris de l'Ouest que des droits limités de chasse, de pêche et de piégeage sur les terres de la Couronne situées à l'extérieur de leurs réserves. Les habitants de Peawanuck (Winisk), localité de la côte ouest de la baie James qui se trouve à l'intérieur d'un parc provincial, doivent demander un permis à un bureau du ministère ontarien des Richesses naturelles, situé à plusieurs centaines de kilomètres de là, lorsqu'ils veulent abattre des arbres pour construire une cabane de trappeur sur leur territoire traditionnel³²¹. Dans le cadre de la convention qu'ils ont signée, les Cris de l'Est ont négocié un

programme de sécurité du revenu pour ceux d'entre eux qui pratiquent les activités traditionnelles de chasse, de pêche et de piégeage. Ce programme fait l'envie de tous leurs homologues du Nord canadien³²². Le Conseil tribal Mushkegowuk, qui représente les Premières nations de l'ouest de la baie James, a tenté en vain jusqu'à présent de négocier un programme semblable au profit de ses collectivités membres.

Si le problème et sa solution sont évidents, l'octroi aux nations autochtones d'un territoire suffisamment grand pour favoriser leur autonomie économique, culturelle et politique ne sera pas tâche aisée. Néanmoins, la Commission estime que le droit relatif au titre ancestral fournit des balises à cet égard. Après plus d'un siècle d'inaction juridique en ce qui concerne les droits des peuples autochtones sur les terres et les ressources, le droit commence finalement à reconnaître qu'ils n'ont pas seulement des motifs légitimes pour vouloir obtenir réparation; ils disposent également d'un droit, invocable devant les tribunaux, de disposer d'une plus grande assise territoriale et de plus de ressources, ainsi que d'une partie de la compétence sur le territoire traditionnel appartenant actuellement à la catégorie des terres publiques ou de la Couronne. Le droit relatif au titre ancestral, dont il est question dans la prochaine section, impose à la Couronne des obligations considérables en matière de protection des terres et des ressources autochtones.

Cependant, les tribunaux ne peuvent pas, à eux seuls, accorder aux autochtones tout ce dont ils ont besoin pour atteindre l'autonomie économique, culturelle et politique. Nous proposons que le Parlement et les provinces présentent une gamme de réformes visant à faciliter des solutions négociées portant reconnaissance et protection des droits ancestraux sur les terres et les ressources. Nous proposons également la création d'un tribunal des traités et des terres autochtones dont la tâche consisterait à remédier aux conséquences de la dépossession territoriale. Enfin, nous présentons un certain nombre de mesures intérimaires visant à protéger le titre ancestral en attendant la mise en œuvre de ces réformes institutionnelles et à améliorer l'accès des autochtones aux terres et aux ressources.

6.2 Le droit contemporain relatif au titre ancestral comme fondement de l'action

Pour les peuples autochtones, le droit relatif au titre ancestral est porteur de promesses et source de déconvenues. Le corpus juridique des droits ancestraux, y compris les droits associés au titre ancestral, constitue un lien

entre les nations autochtones et la société canadienne en général. Il s'inspire des pratiques et des principes de toutes les parties à la relation, tels qu'ils ont été modifiés et adaptés au cours des années de contact (voir chapitre 3). Le droit canadien reconnaît et confirme le rapport que les autochtones entretiennent avec la terre et les ressources. En effet, pratiquement tout au long de l'histoire du peuplement et de la colonisation de l'est et du centre de l'Amérique du Nord par les non-autochtones, les rapports que ceux-ci ont entretenus avec les autochtones ont été déterminés essentiellement en fonction de la reconnaissance du titre ancestral. Cette reconnaissance a inspiré un mode de contact auquel les deux groupes attachaient une valeur réelle. Mais à partir de la deuxième moitié du xix^e siècle, les peuples autochtones ont eu de plus en plus de difficultés à faire reconnaître leurs droits, malgré leurs efforts constants.

Le pouvoir judiciaire a commencé à définir le droit relatif au titre ancestral en s'inspirant des lignes de force initiales de respect et de coexistence. En 1973, dans un arrêt faisant jurisprudence, la Cour suprême du Canada a affirmé que le droit canadien reconnaît que le titre ancestral englobe toute une gamme de droits relatifs à l'usage et à la jouissance des terres ancestrales découlant, non pas de textes législatifs tels que la Proclamation royale, mais de l'occupation même du territoire par les autochtones³²³. La Cour a également statué que la Couronne a une obligation de fiduciaire à l'égard des peuples autochtones relativement aux terres et aux ressources ancestrales³²⁴.

Dans un autre jugement, la Cour suprême a jugé qu'il convient d'interpréter les traités conclus entre la Couronne et les nations autochtones en tenant compte du contexte historique et «non pas selon le sens strict de [leur] langage [...] mais selon ce qui serait, pour les Indiens, le sens naturel de ce langage³²⁵». D'autre part, se fondant sur la reconnaissance et la confirmation constitutionnelle des droits ancestraux et issus de traités au paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la Cour suprême a statué, en 1990, que 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 historiques³²⁶».

Par ailleurs, les tribunaux ont eu la prudence de reconnaître que les «revendications de titres aborigènes reposent aussi sur l'histoire, les légendes, la politique et les obligations morales³²⁷». Ils ont souligné le caractère unique du titre ancestral et ont tendance à ne pas le subsumer sous les catégories traditionnelles du droit coutumier ou civil, considérant que le titre ancestral

protège un «véritable droit *sui generis* [des Indiens] sur leurs terres³²⁸».

Pour ce qui est des revendications relatives au titre ancestral de territoires traditionnels non cédés, les tribunaux exigent des requérants qu'ils prouvent que leurs ancêtres et eux-mêmes peuvent être considérés comme membres d'une société organisée qui occupe le territoire en question depuis l'affirmation de la souveraineté britannique³²⁹. Des jugements antérieurs, selon lesquels certains peuples autochtones étaient si peu organisés sur le plan social que rien ne justifiait la reconnaissance de leur titre ancestral, ont depuis été rejetés sans ambages par les tribunaux, qui les ont jugés dénigrants et discriminatoires³³⁰.

Quant aux revendications touchant le droit ancestral de pratiquer certaines activités liées aux terres et aux ressources, les tribunaux ont fait observer que ces droits sont collectifs et protègent des aspects intrinsèques de l'identité autochtone³³¹. À l'instar des cultures dans lesquelles ils s'exercent, les droits ancestraux ne sont pas figés dans le temps, mais ont plutôt la capacité d'évoluer en fonction des besoins, des coutumes et des modes de vie nouveaux des peuples autochtones³³².

Ainsi, le droit relatif au titre ancestral admet l'évolution et la transformation des sociétés et des cultures au fil du temps et la reconnaissance juridique des droits ancestraux fondée sur la continuité et non pas sur la conformité avec le passé. Étant donné les transformations profondes qui ont accompagné le contact avec les Européens, le peuplement et la colonisation, cette reconnaissance a une importance cruciale pour ce qui est de la capacité du droit relatif au titre ancestral de respecter les rapports des autochtones avec la terre et les ressources. Sous l'influence de toute une gamme de facteurs complexes tels que les mouvements historiques du peuplement non autochtone, le développement économique, les conflits intercoloniaux et le mélange des cultures, de nouvelles communautés autochtones, comme la nation métisse, ont vu le jour en Amérique du Nord. Ces communautés ont adopté dans leur culture certains aspects de la vie non autochtone, produisant de nouvelles formes d'identité autochtone tout en demeurant des sociétés autonomes et distinctes qui conservent, avec la terre, un rapport étroit fondé sur les principes de la gérance et de la responsabilité³³³.

Cette reviviscence judiciaire s'avère prometteuse pour l'avenir. En particulier, le droit relatif au titre ancestral constitue une base solide permettant de garantir, à notre époque, la protection des terres et des ressources autochtones. Ce droit

reconnaît que les peuples autochtones disposent du droit collectif d'occuper et d'utiliser les terres ancestrales «à leur gré³³⁴», et protège les pratiques — traditionnelles et modernes — qui font partie intégrante de l'identité autochtone³³⁵. Ce droit vise également à restreindre les peuplements non autochtones en territoire autochtone tant qu'un traité n'a pas été conclu avec la Couronne³³⁶. Il impose par ailleurs à la Couronne des obligations de fiduciaire strictes en ce qui concerne les terres et les ressources autochtones³³⁷.

Ces façons de régir la relation entre autochtones et non-autochtones existent depuis la période du contact, mais commencent tout juste, après de nombreuses années d'abandon, à être rétablies par les tribunaux. La reconnaissance et la confirmation des droits existants ancestraux et issus de traités au paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* contribuent plus encore à restaurer les droits liés aux terres et aux ressources autochtones. Selon les propres termes de la Cour suprême du Canada, en «accordant aux droits ancestraux le statut et la priorité propres aux droits constitutionnels, le Parlement et les provinces ont sanctionné les contestations d'objectifs de principe socio-économiques énoncés dans des textes législatifs, dans la mesure où ceux-ci portent atteinte à des droits ancestraux³³⁸».

Bien que fidèle aux objectifs premiers du droit relatif au titre ancestral, la jurisprudence actuelle ne suffit pas à offrir toutes les garanties nécessaires pour protéger les terres et les ressources autochtones. Lorsqu'une collectivité autochtone affirme un droit particulier lié à son titre ancestral de se livrer à une activité relativement distincte telle que la pêche, l'intervention d'un tribunal pour définir les droits respectifs des parties peut s'avérer un moyen efficace de résoudre le litige. Toutefois, lorsqu'une nation autochtone affirme à l'égard des terres et des ressources un large éventail de droits liés à son titre, le recours aux tribunaux n'est pas toujours la meilleure voie à suivre pour régler un tel litige. En effet, les redressements judiciaires sont souvent trop directs et trop réactionnels pour faire entrer en ligne de compte les éléments complexes et détaillés d'ordre politique, économique, juridictionnel ou réparateur qui sont nécessaires pour trouver une solution satisfaisante pour toutes les parties intéressées.

Ces conditions font que le droit n'est qu'une partie d'un plus vaste processus politique de négociation et de réconciliation. Comme l'a fait remarquer récemment un groupe de travail de l'Association du Barreau canadien, «[d]e toute évidence, l'action judiciaire ne permettra pas de résoudre toutes les difficultés relatives aux réclamations des autochtones, bien que les tribunaux soient utiles pour régler certaines questions en ce sens, ou pour inciter les

parties à régler leurs différends par d'autres voies³³⁹». À nos audiences, le Sommet des Premières nations de Colombie-Britannique par la voix du chef Edward John, abondait dans le même sens:

[TRADUCTION] Les tribunaux n'ont jamais eu pour rôle de définir les conditions détaillées des ententes entre la Couronne et les Premières nations. Nous nous sommes adressés aux tribunaux pour défendre nos intérêts. Nous estimons que les tribunaux sont des sortes de guides pour le gouvernement en ce qui concerne les droits des peuples autochtones et les obligations qui en découlent.

Le chef Edward John
Sommet des Premières nations de Colombie-Britannique
Prince George (Colombie-Britannique)
1er juin 1993

Les négociations sont nettement préférables aux solutions imposées par les tribunaux³⁴⁰. L'examen des revendications par les tribunaux est coûteux et long, tandis que la négociation permet à chacune des parties de prendre en considération les besoins réels de l'autre et de procéder à des compromis complexes et mutuellement acceptables³⁴¹. Un accord négocié a plus de chances d'être jugé légitime qu'une solution judiciaire, ne serait-ce qu'en raison de la participation plus directe et constructive des parties au processus³⁴². Par ailleurs, la négociation est le reflet du rapport de nation à nation qui sert de pierre angulaire au titre ancestral et de cadre aux relations entre les nations autochtones et la Couronne³⁴³.

Le droit relatif au titre ancestral sert donc de toile de fond à de complexes négociations de nation à nation portant sur le titre de propriété, les champs de compétence et la cogestion. Par sa reconnaissance du titre ancestral, le droit devient un instrument pour l'application des droits ancestraux particuliers et confère aux nations autochtones un certain pouvoir de négociation³⁴⁴. Selon l'Association du Barreau canadien, le fait de demander aux tribunaux de se prononcer sur les questions juridiques fondamentales, puis de compter sur les négociations pour résoudre les détails complexes «dans l'ombre du tribunal», constitue une innovation prometteuse pour la protection des terres et des ressources autochtones³⁴⁵.

Les gouvernements doivent contribuer à une réconciliation durable avec les nations autochtones au sujet des terres et des ressources. En effet, le droit

oblige la Couronne à prendre des mesures actives en vue de protéger les terres et les ressources des autochtones. L'échec de la politique fédérale actuelle en matière de revendications contraint les nations autochtones à se tourner vers les tribunaux, qui, on le comprendra, sont réticents à exercer la surveillance permanente qu'exige la mise en œuvre des décisions relatives aux terres et aux ressources. Les peuples autochtones se heurtent à des obstacles redoutables dans leurs démarches auprès des tribunaux en vue d'obtenir ne serait-ce que des mesures de redressement provisoire, en attendant le règlement définitif de leurs revendications concernant le titre sur un territoire. En vertu de l'obligation historique de protection qui incombe à la Couronne, le Parlement devrait adopter des textes législatifs assurant une solide protection aux terres et aux ressources des autochtones. En plus de jeter les bases d'ententes durables, l'adoption d'une telle politique permettrait d'alléger le fardeau des tribunaux en proposant des mesures de redressement provisoire différentes, plus souples et plus efficaces et adaptées aux besoins et aux intérêts particuliers de toutes les parties concernées.

Nous décrivons ci-après le droit qui régit actuellement les mesures de redressement provisoire. Nous expliquons ensuite pourquoi le droit relatif au titre ancestral impose à la Couronne l'obligation positive de protéger les terres et les ressources des autochtones. Enfin, nous évoquons différents moyens auxquels le Parlement pourrait recourir pour commencer à remplir l'obligation historique de protection de la Couronne et sceller la réconciliation avec les peuples autochtones au chapitre des terres et des ressources.

Les mesures de redressement provisoire

Une nation autochtone qui fait valoir son titre ancestral devant un tribunal cherche avant tout à interdire sur son territoire, en attendant le règlement final du litige, toute activité qui compromet ses intérêts. De manière générale, le droit prévoit deux types de mesures de redressement provisoire dans de telles circonstances. La première de ces mesures consiste à déposer au bureau d'enregistrement des droits immobiliers un avis de litige en instance ou d'un droit autre que de propriété (avis qui s'appelle, diversement, opposition, certificat d'affaire en instance ou avertissement) relativement au territoire en question, faisant état de la revendication en cours. Ce type d'avis qui a cours dans les quatre provinces de l'Ouest, dans les deux territoires et dans certaines régions de l'Ontario, est une mesure temporaire destinée à figer la situation du titre au cadastre jusqu'à ce que celui qui revendique un intérêt puisse prendre les mesures juridiques pour protéger sa revendication³⁴⁶.

Les autochtones ont eu de la difficulté à obtenir cette forme de protection. Seul un plaignant qui a déjà entamé une action en justice afin d'affirmer sa revendication est autorisé à signifier un certificat d'affaire en instance. Les avis d'opposition peuvent être immédiatement contestés devant les tribunaux. En conséquence, ce genre de protection ne peut exister que lorsqu'une nation autochtone est prête à entamer une action en justice ou à y répondre. Par ailleurs, en partie à cause de certaines différences dans le libellé des textes, le droit de signifier un avis d'opposition ou un certificat d'affaire en instance varie d'un endroit à l'autre. En 1977, la Cour suprême du Canada a statué qu'une nation autochtone des Territoires du Nord-Ouest pouvait demander un avis d'opposition sur des terres pour lesquelles il existait un certificat de titre, mais pas au sujet de terres de la Couronne non concédées. Par conséquent, seul un avis d'opposition portant sur un bien foncier appartenant déjà à des tiers pouvait être enregistré³⁴⁷. D'autres arrêts portent que le titre ancestral et les droits issus de traités ne constituent pas des intérêts suffisants pour permettre l'enregistrement d'un avis d'opposition ou d'un certificat d'affaire en instance³⁴⁸. Mais surtout peut-être, les certificats d'affaire en instance et les avis d'opposition sont des mesures radicales, en ce sens qu'ils ont en général pour effet d'empêcher une vaste gamme d'activités sur les terres visées et qu'ils ne permettent pas un redressement partiel, adapté aux circonstances. C'est peut-être en raison de leur caractère radical que les tribunaux hésitent à considérer les droits ancestraux et issus des traités comme des intérêts suffisants aux fins de l'enregistrement. À cause de tous ces facteurs, les avis d'opposition et les certificats d'affaire en instance sont d'une utilité limitée pour une nation autochtone qui cherche à obtenir la protection de son titre en attendant l'aboutissement du litige.

L'injonction interlocutoire est un deuxième type de mesure de redressement³⁴⁹. Cette mesure, qui existe dans toutes les régions, est une ordonnance qui interdit à des individus de se livrer à certaines activités en attendant le résultat d'un procès ou le règlement d'un litige. Le tribunal, avant de décider si une injonction interlocutoire est appropriée dans les circonstances, prend généralement en compte un certain nombre de facteurs, notamment la solidité des arguments avancés par le demandeur, le risque de dommages irréparables pour le demandeur ou le défendeur, la prépondérance des inconvénients et l'effet qu'une injonction interlocutoire aurait sur le statu quo³⁵⁰. L'injonction interlocutoire est une mesure beaucoup plus souple que l'avis d'opposition ou le certificat d'affaire en instance, étant donné qu'elle permet au tribunal de mieux adapter le redressement aux particularités de l'affaire.

Ainsi, l'injonction interlocutoire constitue un moyen plus prometteur d'obtenir un

redressement provisoire pendant l'examen de revendications fondées sur le titre ancestral³⁵¹. En 1973, par exemple, les Cris de la baie James ont obtenu de la Cour supérieure du Québec une injonction interlocutoire qui leur a permis de faire arrêter la phase 1 du projet d'aménagement hydroélectrique de la baie James. Bien que cette injonction ait été suspendue une semaine plus tard par la Cour d'appel en attendant l'audition intégrale de la cause d'appel, elle a eu pour effet d'amener les parties à la table de négociation³⁵². En revanche, l'injonction interlocutoire n'est pas toujours la mesure idéale. Les nations autochtones ont obtenu plus facilement des injonctions interlocutoires lorsque le territoire en cause était relativement petit et que des valeurs culturelles et spirituelles importantes et spéciales étaient en jeu³⁵³. De plus, une des conditions préalables à l'obtention d'une injonction interlocutoire est que le demandeur, s'il n'obtient pas gain de cause, s'engage à rembourser au défendeur tous les dommages que celui-ci aurait à subir du fait de l'injonction³⁵⁴. Cette exigence, si elle était appliquée rigoureusement par les tribunaux, ferait de l'injonction interlocutoire une mesure illusoire de redressement provisoire pour de nombreuses nations autochtones cherchant à faire valoir leurs titres.

Le recours aux mesures de redressement provisoire est étroitement lié au processus plus vaste de la négociation de nation à nation. Les mesures de redressement provisoire contre les activités de la Couronne et de tiers sur un territoire en litige ne peuvent manquer d'inciter la Couronne à chercher une entente sur les terres et les ressources. Étant donné que la négociation est préférable à la contestation devant les tribunaux pour résoudre les litiges opposant la Couronne et les nations autochtones, [TRADUCTION] «les tribunaux devraient formuler leurs mesures de redressement de manière à faciliter les négociations entre les Premières nations, les gouvernements et les autres parties concernées³⁵⁵». Quant aux peuples autochtones, ils ne tireront des gains importants des négociations que si les tribunaux ordonnent des mesures accordant aux parties autochtones un pouvoir de négociation beaucoup plus grand que celui que leur confère actuellement le droit canadien.

La prudence judiciaire dans ce domaine s'explique grandement par les mêmes facteurs qui rendent la négociation préférable à la contestation. Bien que les injonctions interlocutoires soient des mesures souples, les tribunaux ne sont pas les instances les mieux placées pour trancher les questions complexes de politique, d'économie, de compétence et de redressement dans les causes portant sur le titre ancestral. Les mesures de redressement provisoire peuvent avoir des conséquences préjudiciables sur les intérêts des tiers et gravement perturber les collectivités de la région dont l'économie est fondée sur les

ressources, et aussi faire naître de graves incertitudes au sujet de l'avenir. Tout en souhaitant que les tribunaux fassent un usage créatif de l'injonction interlocutoire en vue de favoriser les négociations, nous avons conscience des difficultés que posent les mesures de redressement provisoire en l'absence d'une politique équitable et efficace de règlement des revendications. Pour cette raison, nous estimons qu'il faudrait effectuer des réformes en vue de mettre en œuvre un moyen rapide et fiable d'offrir aux autochtones des mesures de redressement provisoire destinées à protéger leurs terres et leurs ressources contre toute intrusion supplémentaire pendant les négociations. Nous proposons que les parties s'entendent sur de telles mesures, en attendant la conclusion d'un accord final. Dans l'attente de ces réformes, toutefois, les tribunaux doivent pouvoir accorder aux autochtones des recours qui permettent à la fois d'améliorer leur pouvoir de négociation et de faciliter les pourparlers avec la Couronne. Les contraintes avec lesquelles les tribunaux doivent composer ne sauraient l'emporter sur la nécessité pressante de stopper l'érosion des droits liés au titre ancestral.

L'obligation de protéger les terres et les ressources autochtones

Le droit relatif au titre ancestral exige que les gouvernements prennent des mesures actives afin de protéger les terres et les ressources des autochtones. Cette dimension positive du droit découle du libellé, de la structure et de la jurisprudence de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui, ensemble, indiquent que l'obligation d'intervention du gouvernement, sous forme de négociation, est essentielle à la reconnaissance et à la confirmation constitutionnelles des droits ancestraux et issus de traités. Cette obligation se reflète également dans la jurisprudence se rapportant au rôle de fiduciaire de la Couronne à l'égard des peuples autochtones, rôle qui s'articule autour de [TRADUCTION] «la responsabilité qu'a le gouvernement de protéger les droits des Indiens, laquelle résulte des rapports fiduciaires spéciaux créés par l'histoire, par des traités et par des textes législatifs³⁵⁶». Par ailleurs, les nouvelles normes juridiques internationales appuient cette dimension en imposant aux gouvernements d'importantes obligations positives de reconnaître et de protéger une vaste gamme de droits relatifs aux terres et aux ressources.

Quant à la *Loi constitutionnelle de 1982*, l'article 35 reconnaît et confirme les droits ancestraux existants et exige des tribunaux qu'ils se prononcent sur la constitutionnalité des lois qui entravent l'exercice des droits ancestraux existants. Toutefois, comme nous l'avons vu, la reconnaissance effective des droits ancestraux résulte tout autant, sinon plus, de négociations que d'une

décision judiciaire. En effet, le paragraphe 35(3) de la *Loi constitutionnelle de 1982* évoque ce mélange unique de négociations et de décisions judiciaires en reconnaissant et en confirmant «les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis». De même, l'article 35.1 enjoint aux gouvernements fédéral et provinciaux d'inviter les représentants autochtones à prendre part aux discussions sur les modifications constitutionnelles proposées touchant les droits ancestraux. Ces aspects de l'article 35 mettent en relief le fait que la participation du gouvernement et celle des autochtones — dans le cadre de négociations de nation à nation — est essentielle à la reconnaissance et à la confirmation constitutionnelles des droits ancestraux. Selon le jugement prononcé par la Cour suprême du Canada, l'article 35 «procure [...] un fondement constitutionnel solide à partir duquel des négociations ultérieures peuvent être entreprises³⁵⁷».

Le rapport de fiduciaire que la Couronne entretient avec les peuples autochtones reflète également son obligation historique de protéger leurs terres et leurs ressources. Les obligations à l'égard des peuples autochtones ont été confirmées dans au moins trois contextes différents. Tout d'abord, il est bien établi que la Couronne fédérale est tenue de protéger les intérêts d'une bande indienne lorsque celle-ci lui cède des terres destinées à l'usage d'un tiers³⁵⁸. Deuxièmement, dans certains cas tout au moins, la Couronne provinciale peut avoir une obligation de fiduciaire envers les peuples autochtones au moment de l'extinction unilatérale des droits ancestraux relatifs à la terre³⁵⁹. Troisièmement, la jurisprudence découlant du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* indique que toute intervention gouvernementale touchant l'exercice des droits ancestraux reconnus et confirmés au paragraphe 35(1) impose des obligations de fiduciaire au gouvernement responsable de l'intervention en question. De manière plus générale, la Cour suprême du Canada a statué, dans l'arrêt *Sparrow*, que:

[I]a nature *sui generis* du titre indien de même que les pouvoirs et la responsabilité historiques de Sa Majesté constituent la source de cette obligation de fiduciaire. À notre avis, l'arrêt *Guerin*, conjugué avec l'arrêt *R. c. 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 historiques³⁶⁰.

Le fait que les «rapports entre le gouvernement et les autochtones soient de nature fiduciaire plutôt que contradictoire» a des incidences importantes sur le rôle du gouvernement relativement aux terres et aux ressources des autochtones³⁶¹. Il exige des aménagements institutionnels pour protéger les terres et les ressources autochtones. Le gouvernement ne peut simplement invoquer «l'intérêt public» pour justifier une restriction apportée à l'exercice des droits ancestraux relativement aux terres et aux ressources³⁶². Par ailleurs, il est tenu d'agir dans l'intérêt des peuples autochtones lorsqu'il négocie des ententes concernant les terres et les ressources des autochtones. Selon les termes du juge Dubé de la Cour fédérale du Canada:

Il incombe [...] au gouvernement fédéral de négocier avec les Indiens pour tenter d'établir ces droits. [...] Le gouvernement a pour tâche de déterminer, de définir, de reconnaître et de confirmer les droits ancestraux existants³⁶³.

De plus, selon de nouvelles normes juridiques internationales, les gouvernements ont des obligations positives étendues de protection des terres et des ressources autochtones. Le Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones, rédigé par une sous-commission de la Commission des Nations Unies sur les droits de l'homme, propose de reconnaître que «les peuples autochtones ont le droit de disposer d'eux-mêmes» et qu'en vertu de ce droit «ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel»³⁶⁴. En conséquence, le Projet de déclaration propose de reconnaître, entre autres, aux autochtones le droit à l'autonomie gouvernementale, le droit d'exprimer, de pratiquer et d'enseigner les traditions spirituelles et religieuses, le droit à une assise territoriale, à l'éducation, à leur langue et à la propriété culturelle, ainsi que le droit de maintenir et de développer des systèmes économiques et sociaux autochtones.

Le texte du Projet de déclaration vient étayer le point de vue selon lequel le gouvernement doit mettre au point un processus équitable et efficace d'examen des revendications, processus lui imposant des obligations positives de conclure des ententes protégeant les droits ancestraux sur les terres et les ressources. En effet, l'article 37 du Projet de déclaration précise que:

Les États doivent prendre, en consultation avec les peuples autochtones concernés, les mesures nécessaires pour donner plein effet aux dispositions de la présente Déclaration. Les droits

qui y sont énoncés doivent être adoptés et incorporés dans leur législation interne de manière que les peuples autochtones puissent concrètement s'en prévaloir.

L'article 26 porte que:

Les peuples autochtones ont le droit de posséder, de mettre en valeur, de gérer et d'utiliser leurs terres et territoires, c'est-à-dire l'ensemble de leur environnement comprenant les terres, l'air, les eaux, fluviales et côtières, la banquise, la flore, la faune et les autres ressources qu'ils possèdent ou qu'ils occupent ou exploitent traditionnellement. Ils ont notamment droit à la pleine reconnaissance de leurs lois, traditions et coutumes, de leur régime foncier et des institutions chargées d'exploiter et de gérer leurs ressources, ainsi qu'à des mesures de protection efficaces de la part des États contre toute ingérence ou toute aliénation ou limitation de ces droits ou tout obstacle à leur exercice.

Comme l'explique James Anaya, le Projet de déclaration «est un énoncé de normes concernant les peuples autochtones qui, à titre de principes généralement reconnus des droits de la personne, fait autorité. Il est également la manifestation d'un consensus sur le sujet correspondant à sa teneur entre les acteurs pertinents³⁶⁵.»

Par ailleurs, la Convention no 107 de l'Organisation internationale du Travail (oit), adoptée en 1957, si elle préconise «l'intégration» des populations autochtones au sein des communautés nationales, demande également aux gouvernements de mettre en œuvre des programmes coordonnés et systématiques en vue de les protéger et de promouvoir leur développement social, économique et culturel³⁶⁶. En 1989, l'oit a révisé la Convention no 107 par l'adoption de la Convention no 169³⁶⁷. Cette dernière convention prend acte «de l'aspiration des peuples en question à avoir le contrôle de leurs institutions, de leurs modes de vie et de leur développement économique propres et à conserver et développer leur identité, leur langue et leur religion dans le cadre des États où ils vivent». La Convention énumère ensuite tous les droits qui ressortissent aux peuples autochtones ainsi que les nombreuses responsabilités qui incombent aux gouvernements, y compris l'obligation de maintenir leurs droits sur les terres et les ressources³⁶⁸. Le Canada n'est pas encore partie à la Convention no 169 mais, toujours selon James Anaya, la Convention «représente toutefois un noyau dur d'attentes largement répandues internationalement et, à ce titre, elle traduit le droit international coutumier en

voie d'urgence, qui, d'une façon générale, lie les différentes unités constituantes de la communauté internationale³⁶⁹».

Nous sommes d'accord pour dire que le Projet de déclaration et la Convention no 169 établissent des éléments normatifs qui font autorité en ce qui concerne les peuples autochtones et nous pressons le gouvernement du Canada d'accorder aux terres et aux ressources des autochtones une protection conforme à ces normes.

Résumé

Le droit relatif au titre ancestral constitue une base solide permettant d'assurer à notre époque la protection des terres et des ressources des autochtones. Il impose à la Couronne des obligations étendues à cet égard. Ces obligations contraignent le Parlement à mettre en œuvre des mesures institutionnelles équitables et efficaces destinées à faciliter les solutions négociées. Le gouvernement ne peut simplement se contenter d'invoquer «l'intérêt public» pour justifier une entrave à l'exercice des droits des autochtones. Il doit agir dans l'intérêt des peuples autochtones lorsqu'il négocie des ententes portant sur leurs terres et leurs ressources. Par ailleurs, étant donné que les tribunaux ne peuvent pas facilement rendre les jugements détaillés qui permettraient de résoudre tous les points soulevés par l'ensemble des parties concernées par un litige relatif au titre ancestral, il faut qu'à l'avenir les procédures d'examen des revendications comportent de véritables mesures de redressement provisoire.

6.3 Terres et ressources: une approche nouvelle

Les critiques visant les politiques existantes en matière de revendications territoriales sont convaincantes. L'incapacité du gouvernement de réagir aux critiques, impressionnantes par leur quantité comme par leur qualité, qui lui ont été adressées a contribué à donner l'impression que les politiques existantes répondent aux besoins de la société en général, aux dépens des droits des peuples autochtones. Les tribunaux à eux seuls ne peuvent prendre les décisions complexes et détaillées nécessaires pour offrir des solutions durables à tous les intervenants. Il est urgent de formuler une nouvelle approche. Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent prendre au sérieux leurs obligations légales et constitutionnelles. Ils doivent accepter que la Couronne a l'obligation positive de protéger les droits et les ressources des autochtones. Ils doivent adopter et appliquer des mesures institutionnelles qui

aboutissent à la définition, à la reconnaissance et à la protection des droits des autochtones sur leurs terres et leurs ressources. De plus, ils doivent accorder aux nations autochtones un contrôle beaucoup plus grand sur leurs territoires traditionnels, ainsi qu'un meilleur accès. Il est possible d'atteindre ces objectifs à partir des processus d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités décrits au chapitre 2 du présent volume (première partie) et des réformes s'y rapportant.

De nouvelles conditions et de nouveaux processus

L'expression «politique des revendications territoriales» laisse entendre que le fardeau de la preuve concernant les droits sur les terres et les ressources incombe aux autochtones. La notion selon laquelle le titre ancestral n'est qu'une charge obscurcissant le titre sous-jacent de la Couronne repose sur les anciennes doctrines, totalement erronées, de la découverte et de la *terra nullius* (voir le chapitre 2 du volume 1). Les droits des peuples autochtones en matière de terres et de ressources sont ainsi perçus comme des prétentions nébuleuses à l'encontre des droits authentiques de la Couronne. La procédure d'examen des revendications territoriales consiste donc à éliminer la revendication en procédant à l'extinction du titre ancestral et en consolidant le titre foncier de la Couronne, en contrepartie d'un ensemble de droits et d'avantages contractuels. Par contre, les groupes autochtones affirment que c'est au gouvernement qu'il incombe de prouver la validité de sa prétention à l'administration et au contrôle sans entrave des terres autochtones et que la Couronne, en sa qualité de fiduciaire tenue de protéger les intérêts des autochtones, doit démontrer le bien-fondé de sa conduite.

De plus, aux termes des politiques actuelles, les revendications visant le non-respect d'une promesse faite par la Couronne dans le cadre d'un traité ou d'une autre obligation légale sont considérées comme des revendications à l'encontre du système dominant des droits acquis et comme des désagréments auxquels il faut mettre un terme. Cette impression mène à conclure que, s'il faut régler les revendications des autochtones, c'est par un paiement en espèces, en échange d'une renonciation souvent accompagnée d'une extinction présumée des droits territoriaux, qu'il convient de procéder. De plus, les catégories existantes de revendications particulières, globales et autres sont définies de manière arbitraire, comportent des restrictions contraires aux obligations de fiduciaire de la Couronne et souffrent trop souvent des conflits d'intérêts dans lesquels se place le gouvernement.

Enfin, en tant que politique, la détermination des revendications territoriales fait

l'objet d'un contrôle du gouvernement sur la procédure et sur le fond de la décision. Les politiques des revendications territoriales définissent quels sont les types de revendications que le gouvernement acceptera et celles auxquelles il répondra. Ces politiques sont élaborées, interprétées et modifiées unilatéralement par le gouvernement, le plus possible à l'abri des regards de l'extérieur. Ces politiques ne sont pas incorporées dans la législation, ni soumises à la révision judiciaire.

Cette situation dénature gravement les droits ancestraux, si bien que la politique fédérale aggrave le problème plutôt que de lui trouver une solution. Tout d'abord, les revendications des autochtones ne sont pas des demandes de concession visant le titre sous-jacent supérieur de la Couronne. Ce sont des affirmations de *droits* ancestraux, droits qui sont inhérents aux nations autochtones en raison des rapports immémoriaux qu'elles entretiennent avec la terre et qui sont antérieurs au contact avec les Européens. Les droits ancestraux n'existent pas en vertu du titre de la Couronne, mais indépendamment de lui. Ils sont reconnus au paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* et protègent des aspects faisant partie intégrante de l'identité et de la culture autochtones, notamment les systèmes de gouvernement, le territoire et l'accès aux ressources. Tout pouvoir dont la Couronne peut bénéficier se trouve limité du fait qu'elle est tenue par la loi d'agir dans l'intérêt des peuples autochtones. Plutôt que d'invoquer facilement les intérêts de la société pour les opposer aux intérêts des autochtones, la Couronne devrait soutenir ces derniers. En deuxième lieu, l'extinction du titre ancestral en échange d'un paiement en espèces va à l'encontre de la reconnaissance et de la confirmation constitutionnelles des droits ancestraux.

L'extinction est également à l'opposé du rapport de fiduciaire de la Couronne vis-à-vis des peuples autochtones. En effet, un fiduciaire ne doit pas essayer de détruire ce qu'il est censé protéger. La Couronne ne doit pas chercher l'extinction du titre ancestral, mais au contraire sa reconnaissance. Les traités doivent être considérés comme des documents solennels par lesquels les autochtones et les Canadiens reconnaissent mutuellement leur façon respective de structurer leur relation à la terre. Les traités devraient permettre la coexistence de régimes fonciers et de fonction gouvernementale par ailleurs concurrents.

En troisième lieu, les droits ancestraux sur les terres et les ressources ne devraient pas être soumis aux aléas de la politique gouvernementale. La protection et l'application des droits ancestraux nécessitent la mise en œuvre de processus indépendants, régis par la loi, qui permettent une large

participation des autochtones et des négociations de nation à nation. Par ailleurs, ces nouveaux processus doivent tenir compte du fait que les territoires autochtones ont été réduits par le peuplement non autochtone, la dispersion de la population et la mise en valeur des terres, à un point tel que l'identité même des nations autochtones s'en trouve gravement menacée. Les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et autochtones doivent, de concert, mettre au point des processus permettant une expansion notable des territoires autochtones. Ces processus ne devraient pas aller à l'encontre des intérêts des tiers, mais ils doivent permettre aux nations autochtones d'acquérir suffisamment de terres et de ressources pour compenser les effets dévastateurs de la dépossession et mettre l'autosuffisance à leur portée.

Au lieu de s'appuyer sur une *politique* élaborée unilatéralement par les autorités fédérales et fixant les conditions préalables aux négociations et des restrictions quant à leur aboutissement en fonction des préférences de la Couronne, les différends concernant les terres et les ressources devraient être résolus au moyen de *processus* légitimes de consultation et de négociation qui seraient établis par voie législative. La négociation est la façon la plus appropriée de trouver une solution à de telles questions et il faudrait remplacer les politiques en matière de revendications territoriales par l'application de processus relatifs aux traités, principalement sous l'égide de commissions régionales des traités, certaines fonctions supplémentaires étant confiées au Tribunal des traités et des terres autochtones.

L'intégration des processus relatifs aux traités et des terres et ressources

La politique fédérale actuelle répartit les revendications autochtones en catégories: revendications globales, revendications particulières et revendications spéciales. Nous nous sommes efforcés de choisir une terminologie plus appropriée pour décrire toute la gamme des questions non résolues concernant les terres et les ressources, tout en tenant compte des quatre principes de la relation nouvelle: reconnaissance et respect mutuels, partage et responsabilité mutuelle (voir le chapitre 16 du volume 1). Nous avons retenu la terminologie propre aux relations, aux droits et à la réconciliation. Comme nous l'avons souligné tout au long de notre rapport, le moment est venu de renouveler de manière honorable la relation entre les peuples autochtones et les autres Canadiens. Il convient désormais de considérer comme des droits véritables les droits ancestraux et issus de traités concernant les terres et les ressources, ainsi que les autres droits ancestraux. Nous devons les reconnaître, les protéger et les faire appliquer par les institutions gouvernementales. Par ailleurs, il faut concilier ces droits avec ceux

des autres Canadiens.

Vues sous cet angle, les catégories distinctes de revendications disparaissent tout simplement. Elles s'inscrivent dans un processus plus large de réconciliation fondé sur les droits réels et applicables. Les processus d'établissement de traités remplaceront le processus des revendications globales en vigueur depuis quelques années. De cette façon, les nations autochtones pourront accéder à de nouvelles relations leur permettant de définir leurs droits relativement aux terres et aux ressources, à la fonction gouvernementale ainsi qu'à beaucoup d'autres questions. Les processus d'établissement de traités doivent être ouverts à tous les groupes autochtones réunissant les critères établis dans la loi de reconnaissance proposée (voir chapitre 3).

Les processus de mise en œuvre et de renouvellement des traités porteront sur l'esprit, le but et la portée juridique des traités existants, y compris les traités antérieurs à la Confédération et les traités numérotés que la Couronne a interprétés comme des actes entraînant l'extinction des droits. En conséquence, de nombreuses revendications particulières ainsi que diverses revendications spéciales deviendront des points précis à l'ordre du jour des négociations plus générales de mise en œuvre et de renouvellement des traités. Au cours de ces négociations, une présomption doit primer, savoir que les signataires autochtones n'avaient pas l'intention de consentir à l'extinction générale de leurs droits et titres ancestraux en décidant d'établir une relation sanctionnée par un traité. Et lorsque le texte d'un traité historique fait état d'une cession globale ou générale de terres, la relation établie par le traité suppose le partage du territoire et du droit de le gouverner et de le gérer, plutôt qu'une cession pure et simple à la Couronne. Les processus de mise en œuvre et de renouvellement des traités viseront donc à déterminer véritablement l'esprit et le but des rapports découlant des traités existants, et à les mettre à jour, avec une vigueur et une pertinence renouvelées.

Avec le temps, les processus relatifs aux traités rendront désuète la politique fédérale des revendications particulières. Les traités futurs et leurs accords connexes de mise en œuvre contiendront des mécanismes de résolution des différends permettant de remédier aux manquements passés de la Couronne à ses obligations et de régler les litiges qui pourraient se présenter à l'avenir. De la même manière, les traités existants seront complétés par des accords visant à parer au non-respect passé et futur des obligations ainsi qu'à régler les autres différends susceptibles de naître de la relation scellée par traité. La plupart des différends qui font actuellement l'objet de revendications

particulières, trouveront leur solution à l'intérieur des processus plus larges de mise en œuvre et de renouvellement des traités. Ces nouvelles mesures permettront de renouveler de manière honorable les relations entre les peuples autochtones et les autres Canadiens. Les droits ancestraux et issus de traités en matière de terres et de ressources, ainsi que dans d'autres domaines, seront véritablement considérés comme des droits et seront conciliés avec les droits des autres Canadiens.

Toutefois, les autochtones ne devraient pas avoir à attendre l'application du processus plus large de renouvellement ou de mise en œuvre des traités pour obtenir le règlement d'une revendication particulière. Ils devraient avoir toute la liberté de chercher à la régler rapidement au moyen de négociations extérieures à ce processus et en évitant de retomber dans les erreurs de la politique actuelle. En cas d'insuccès de tous les autres moyens de réconciliation, les peuples autochtones devraient pouvoir s'adresser à un tribunal indépendant, habilité à rendre des décisions exécutoires et à imposer des mesures de redressement. Nous proposons que dans de telles circonstances, le Tribunal des traités et des terres autochtones ait le pouvoir d'instruire ces revendications et de rendre de telles décisions. Par ailleurs, des revendications spéciales, ainsi que d'autres revendications difficiles à catégoriser, ne manqueront pas de surgir à l'occasion. Nous proposons que la compétence du Tribunal soit suffisamment souple pour qu'il puisse trancher les revendications de ce type.

Le processus d'établissement de traités et ceux de mise en œuvre et de renouvellement des traités auront en commun d'importantes caractéristiques structurelles. Ces deux processus obligeront le gouvernement à négocier de bonne foi, sans perdre de vue les intérêts des autochtones.

Tous deux se fonderont sur l'existence des droits ancestraux sur les terres et les ressources. Ils viseront à faciliter la négociation d'ententes reconnaissant ces droits ancestraux et les conciliant avec ceux des autres Canadiens. Ils feront en sorte que les nations autochtones se voient accorder un territoire suffisamment grand pour assurer leur autonomie économique, culturelle et politique. Ensemble, ces processus engendreront une relation nouvelle entre les nations autochtones et la Couronne, une relation fondée sur la reconnaissance et le respect mutuels, le partage et la responsabilité mutuelle.

Principes d'orientation de la politique fédérale et des processus relatifs aux traités

Nous avons proposé que soit rédigée une proclamation royale qui énoncerait les principes fondamentaux de la relation bilatérale de nation à nation et régirait le processus d'établissement de traités et ceux de mise en œuvre et de renouvellement des traités. Nous avons aussi proposé que le gouvernement du Canada adopte une législation complémentaire en vue d'atteindre un certain nombre d'objectifs, notamment la création d'institutions nécessaires à l'application des processus relatifs aux traités, y compris le Tribunal des traités et des terres autochtones. Par ailleurs, nous avons recommandé que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux signent avec les nations autochtones un accord-cadre pancanadien, qui définirait la portée des négociations relatives à l'établissement de traités, à leur mise en œuvre et à leur renouvellement, ainsi qu'une formule de financement de l'ordre de gouvernement autochtone.

Aussi bien avant que pendant les négociations, la politique fédérale devra tenir compte de plusieurs principes clés touchant les terres et les ressources. Dans notre rapport spécial *Conclure des traités dans un esprit de coexistence*, nous avons examiné la politique fédérale qui s'applique aux nations autochtones n'ayant pas encore conclu un traité avec la Couronne et nous avons exposé certains de ces principes sous forme de recommandations visant la réforme de la politique fédérale relative à l'établissement des traités. Toutefois, ces principes doivent orienter tant le processus d'établissement que ceux de mise en œuvre et de renouvellement des traités. Le gouvernement fédéral doit chercher à exprimer ces principes dans un accord-cadre pancanadien. Toutefois, le gouvernement devrait modifier ses politiques actuelles sur les revendications sans attendre un consensus au sujet de l'accord, car des nations autochtones pourraient être prêtes à négocier avant qu'un tel consensus ne se matérialise.

RECOMMANDATION

La Commission recommande:

2.4.1

Que la politique fédérale et tous les processus relatifs aux traités (établissement, mise en œuvre et renouvellement) soient conformes aux principes généraux suivants:

a) le titre ancestral constitue un intérêt foncier dans le territoire qui englobe toute une gamme de droits relatifs aux terres et aux ressources;

b) le titre ancestral est reconnu et confirmé au paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*;

c) la Couronne a une obligation spéciale de fiduciaire de protéger les intérêts des autochtones, y compris leur titre ancestral;

d) la Couronne a l'obligation de protéger l'exercice des droits ancestraux relatifs aux terres et aux ressources sur lesquels reposent les économies autochtones ainsi que la vie culturelle et spirituelle des peuples autochtones;

e) la Couronne a l'obligation de concilier les intérêts de la société en général avec le titre ancestral;

f) les questions relatives aux terres et aux ressources doivent être discutées dans le cadre de négociations sur l'autonomie gouvernementale;

g) les droits ancestraux reconnus par un accord, y compris le droit à l'autonomie gouvernementale, sont des «droits issus de traités» au sens où l'entend le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*;

h) les négociations entre les parties visent la conclusion d'ententes reconnaissant le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale;

i) l'extinction générale des droits ancestraux sur le territoire ne doit pas être exigée en échange d'autres droits ou avantages concédés dans le cadre d'une entente;

j) l'extinction partielle des droits ancestraux sur le territoire ne doit pas être une condition préalable aux négociations et ne doit être convenue par les parties qu'après une analyse attentive et exhaustive des autres possibilités et qu'avec le consentement clair et non contraint de la partie autochtone;

k) les ententes doivent faire l'objet d'un examen et d'un renouvellement périodiques;

l) les ententes doivent comporter des mécanismes de résolution des différends adaptés à la situation des parties;

m) les ententes doivent prévoir des accords intergouvernementaux visant à

harmoniser l'exercice des pouvoirs gouvernementaux fédéraux, provinciaux, territoriaux et autochtones sans qu'aucune de ces autorités ne soit limitée indûment dans l'exercice de ses pouvoirs.

La politique fédérale et les processus relatifs aux traités doivent respecter un certain nombre de principes particuliers se rapportant aux terres et aux ressources, c'est-à-dire que les nations autochtones doivent disposer d'un territoire qui favorise leur autonomie économique, culturelle et politique; que les territoires autochtones traditionnels doivent être classés dans l'une de plusieurs catégories de compétences, afin d'encourager la coexistence; que les intérêts des tiers doivent être protégés dans les négociations; que les parties aux négociations doivent conclure des ententes de redressement provisoire destinées à protéger les terres et les ressources des autochtones pendant les négociations.

Accorder un territoire permettant d'assurer l'autonomie économique, culturelle et politique

L'établissement, la mise en œuvre et le renouvellement des traités ont pour objectif majeur de faciliter l'autosuffisance économique et culturelle ainsi que l'autonomie gouvernementale des autochtones.

Pour atteindre cet objectif, les nations autochtones doivent disposer de beaucoup plus de territoire et de droits d'accès aux ressources qu'ils n'en possèdent actuellement. Sans une assise territoriale et un accès aux ressources suffisants, les nations autochtones seront acculées à l'extinction économique, culturelle et politique. Cela tient pour toutes les nations autochtones, aussi bien celles qui n'ont pas encore conclu un traité avec la Couronne que les nations signataires de traités historiques.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande:

2.4.2

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux accordent aux nations autochtones, à la suite de négociations, une assise territoriale capable, par sa superficie et sa qualité, de favoriser l'autonomie économique, culturelle et politique des autochtones.

2.4.3

Que les négociations aient pour but de faire en sorte que les nations autochtones disposent, à l'intérieur de leurs territoires traditionnels:

a) de l'accès exclusif ou préférentiel à certaines ressources renouvelables et non renouvelables, y compris l'eau, ou à une portion garantie de ces ressources;

b) d'une portion garantie des revenus provenant de l'exploitation des ressources;

c) de garanties préférentielles ou de priorités dûment précisées à l'égard des avantages et des débouchés économiques découlant des projets de mise en valeur des ressources (p. ex. ensembles d'avantages consentis à une collectivité, droits de préemption).

2.4.4

Que les nations autochtones bénéficient, à la suite de négociations, en plus de nouvelles terres, de transferts financiers calculés sur la base des deux critères suivants:

a) *les besoins en matière de développement* (crédits permettant à la nation de répondre à ses besoins futurs, en particulier dans le domaine du développement économique et communautaire);

b) *la compensation* (dédommagement partiel de l'exploitation passée et présente du territoire traditionnel de la nation, y compris l'extraction des ressources et la perturbation du mode de subsistance autochtone).

Il est probable qu'une nation autochtone qui est en train d'établir ou de renouveler un traité avec la Couronne considérera l'agrandissement de son territoire et l'accès aux ressources comme des éléments cruciaux de la négociation. De longues discussions seront sans doute nécessaires pour déterminer la superficie des terres qui sont indispensables aux besoins économiques et culturels présents et futurs. Certains traités historiques proposent une formule prédéterminée permettant de définir la superficie des terres de réserve (par exemple, 640 acres par famille de cinq personnes, selon la formule alors utilisée dans la partie ouest de la Province du Canada). Quant

à la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, elle prévoit l'affectation de terres non concédées de la Couronne «jusqu'à concurrence de 1,400,000 acres, au bénéfice des familles des Métis résidants³⁷⁰». On a tenté, plus récemment, de définir des superficies précises. Au printemps 1995, par exemple, le gouvernement de Colombie-Britannique a proposé que la superficie des terres (y compris les réserves existantes) qui seront mises de côté à la suite des travaux de la British Columbia Treaty Commission soit inférieure à 5% de l'ensemble du territoire de la province³⁷¹.

Les parties aux négociations seront, bien sûr, tout à fait libres de s'entendre sur une formule proportionnelle à la population ou sur un plafond, mais les gouvernements ne devraient pas les imposer comme condition préalable aux négociations. Cela est inutile, étant donné que la superficie des terres susceptibles d'être choisies variera en fonction des conditions propres à chaque région et à chaque localité. Par exemple, dans les régions très peuplées, il sera peut-être sage que la Couronne accorde aux autochtones une portion limitée des terres et leur alloue des fonds suffisants pour pouvoir acheter d'autres terres à des tiers disposés à vendre leurs propriétés.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande:

2.4.5

Que les négociations portant sur la superficie et la qualité des terres supplémentaires et l'accès aux ressources prennent en compte:

- a) la taille du territoire que la nation autochtone avait traditionnellement occupé, contrôlé et utilisé et dont elle avait la jouissance;
- b) la nature et le type des ressources renouvelables et non renouvelables, notamment l'eau, auxquelles la nation autochtone avait traditionnellement eu accès et qu'elle avait utilisées;
- c) la population autochtone actuelle et prévue;
- d) les besoins économiques actuels et prévus de la population;
- e) les besoins culturels actuels et prévus de la population;

f) la superficie des terres de réserve ou des terres accordées par règlement actuellement détenues par la nation autochtone;

g) la productivité et la valeur des terres et des ressources et le niveau probable de rendement de leur exploitation dans un but donné;

h) la superficie des terres de la Couronne disponibles dans la région visée par le traité;

i) la nature et l'étendue des intérêts appartenant à des tiers.

Il faut accorder aux nations autochtones non seulement un territoire plus grand, mais aussi un territoire de qualité. Les gouvernements ont souvent tenté, par le passé, de limiter le choix des terres à celles qui avaient le moins de valeur pour les autres parties.

RECOMMANDATION

La Commission recommande:

2.4.6

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux respectent les principes suivants dans le cadre des négociations sur le choix des terres:

a) aucune restriction inutile ou arbitraire ne sera imposée, par exemple:

i) l'exclusion des côtes, rives, cours d'eau (y compris les zones maritimes), les emplacements éventuels de barrages hydroélectriques ou les zones riches en ressources;

ii) des limites arbitraires quant à la taille, la configuration ou la contiguïté des terres;

iii) des limites arbitraires quant à la capacité de la nation autochtone d'acheter des terres en vue d'agrandir son territoire;

b) des terres supplémentaires seront accordées à même les terres de la Couronne dans le territoire en question;

c) lorsque les parties tentent de renouveler un traité historique, le choix des terres ne devrait pas se limiter aux frontières existantes définies par traité (p. ex. les descriptions des bornes et limites contenues dans les traités numérotés postérieurs à la Confédération);

d) les frontières provinciales ou territoriales ne devront pas indûment entraver les négociations sur le choix des terres;

e) lorsque les terres de la Couronne ne sont pas suffisantes, des crédits seront accordés afin de permettre à la nation autochtone d'acheter des terres à des tiers disposés à vendre leurs propriétés.

Précisons, pour illustrer les alinéas c) et d), que les Dénés Th'a, par exemple, signataires du Traité 8, disposent actuellement de terres de réserve situées dans le nord de l'Alberta, alors que leur territoire traditionnel s'étend également dans certaines régions de la Colombie-Britannique et des Territoires du Nord-Ouest (voir figure 4.4). Le Traité 5, qui couvre bien plus de la moitié du Manitoba et certaines petites zones de l'Ontario et de la Saskatchewan, constitue un autre exemple. Les nations crie, oji-crie, ojibwa et dénée, toutes signataires du Traité 5, voudront peut-être négocier collectivement le renouvellement de leur traité. Mais il est plus probable qu'elles optent pour des négociations particulières à l'intérieur de ce cadre et qu'elles négocient le choix des terres en fonction de leurs territoires traditionnels.

La Commission estime que les principes énoncés dans les recommandations 2.4.1 à 2.4.6. doivent revêtir une importance telle qu'ils donneront à toutes les parties aux négociations une assurance de stabilité, de continuité et de responsabilité. Nous avons pleinement conscience que la négociation d'une répartition appropriée des terres et des ressources et d'ententes de partage des terres sera l'œuvre de toute une génération. La stabilité et la responsabilité sont essentielles au maintien d'une relation de confiance tout au long de ce processus.

Les principes directeurs régissant les négociations sur les terres et les ressources doivent acquérir la stabilité plus grande que confère un texte législatif et cesser d'être du ressort d'une politique qu'un ministre peut convaincre le Cabinet de modifier, chaque fois qu'il le juge opportun. De même, les fonctionnaires chargés de mettre en œuvre la politique doivent être assujettis aux exigences strictes qu'impose un texte de loi plutôt qu'à celles, moins contraignantes, de lignes directrices. Au cours de négociations, la

souplesse a son importance, mais la perspective de la stabilité et de la responsabilité juridique est encore plus cruciale pour que la confiance s'instaure durablement.

Le gouvernement fédéral serait bien avisé de consulter les gouvernements provinciaux et les représentants autochtones avant de consacrer ces principes par voie législative. Il devrait les adopter immédiatement dans une politique régissant ses négociations avec les nations autochtones, mais aussi les soumettre par la suite à la discussion au moment de l'élaboration de l'accord-cadre pancanadien et les réviser au besoin, en fonction des résultats de ces négociations. Ce n'est qu'à ce moment-là que le gouvernement fédéral devrait incorporer les principes révisés dans un texte de loi.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande:

2.4.7

Que le gouvernement du Canada adopte les principes énoncés dans les recommandations 2.4.1 à 2.4.6 sous la forme d'une politique régissant ses rapports avec les peuples autochtones relativement aux questions de l'attribution des terres et des ressources, dans toutes négociations et contestations juridiques actuelles et futures.

2.4.8

Que le gouvernement du Canada propose aux gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi qu'aux organisations autochtones nationales, d'adopter ces principes au moment de l'élaboration de l'accord-cadre pancanadien.

2.4.9

Que le gouvernement du Canada propose au Parlement d'intégrer ces principes révisés à la suite des consultations, au moyen d'une modification de la législation portant création des processus relatifs aux traités.

Classification des territoires traditionnels en vue d'encourager la coexistence

Nous proposons que les négociations aient pour objectif de décrire le territoire en question en fonction de trois catégories différentes, de manière à indiquer de la manière la plus exhaustive et la plus précise possible les droits de chacune des parties en matière de terres, de ressources et d'exercice de la fonction gouvernementale.

Dans le cas des terres de la première catégorie (terres de catégorie 1), la nation autochtone obtiendrait les pleins droits de propriété et la compétence première sur les terres et les ressources renouvelables et non renouvelables, y compris l'eau, en conformité avec le régime foncier et la fonction gouvernementale traditionnels de la nation concernée. Les terres de catégorie 1 regrouperaient toutes les terres de réserve et les terres accordées par règlement qui sont actuellement occupées par la nation touchée, ainsi que les autres terres nécessaires pour assurer son autonomie économique, culturelle et politique, choisies conformément aux facteurs énumérés dans la recommandation 2.4.5. Dans ces territoires, il serait possible de reconnaître et de mettre en œuvre plus ou moins intégralement les rapports des autochtones avec la terre, y compris leur régime foncier et leur fonction gouvernementale. Par exemple, les autochtones considèrent généralement les terres et les ressources comme leur patrimoine commun ou leur propriété collective. La tenure peut-être attribuée soit à une famille étendue, soit à la collectivité, soit encore à la nation, et la coutume peut imposer certaines limites et restrictions à l'usage, au transfert et à la cession des terres et des ressources. Une nation autochtone aurait le loisir de modeler son rapport avec les terres de catégorie 1 en fonction de sa vision du monde, éventuellement en créant une obligation juridique de gérance de la terre pour les générations futures. Elle pourrait se donner le pouvoir d'attribuer des intérêts à des tiers dans ces terres, selon les caractéristiques des baux ou permis classiques d'exploitation des ressources³⁷².

En ce qui concerne les terres de la deuxième catégorie (terres de catégorie 2), l'entente devrait reconnaître aux autochtones et à la Couronne un certain nombre de droits sur les terres et les ressources et partager entre les parties la fonction gouvernementale et à la compétence. Les terres de catégorie 2 constitueraient une partie du territoire traditionnel de la nation autochtone, cette partie étant déterminée en fonction de la capacité des terres de catégorie 1 à assurer l'autonomie de la nation autochtone.

Par exemple, s'il advenait que les terres de catégorie 1 ne puissent assurer l'autonomie substantielle de la nation autochtone et de ses citoyens, cette nation devrait obtenir une plus grande part des recettes provenant des impôts

ou des redevances sur les activités économiques menées dans les terres de catégorie 2. Des organismes de cogestion et de compétence mixte pourraient être chargés de gérer les terres et d'en diriger la mise en valeur et l'utilisation. Les droits d'exploitation des territoires de piégeage et de pêche pourraient être reconnus en conformité avec le régime foncier autochtone, et coexister avec les droits d'exploitation minière de la Couronne, conformément à la loi provinciale ou territoriale. La compétence mixte désigne un arrangement institutionnel qui prévoit des échanges de nation à nation, alors que la cogestion désigne un arrangement institutionnel plus local, permettant la représentation des localités autochtones et non autochtones. Ces deux types de régime reposeraient sur le principe de la parité de la représentation des parties au traité. La reconnaissance mutuelle permettrait un partage des recettes fondé sur les avantages définis découlant des droits respectifs des autochtones et de la Couronne, tels qu'ils sont reconnus et confirmés par l'entente. Dans l'état actuel des choses, les terres de catégorie 2 sont des terres déjà partagées. Les ententes négociées à partir des principes que nous avons énoncés donneraient force de loi à ces utilisations, selon des modalités qui refléteraient les droits fondamentaux et pas nécessairement le poids économique et démographique de chaque partie.

Sur les terres de la troisième catégorie (terres de catégorie 3), l'entente reconnaîtrait à la Couronne une gamme complète de droits relatifs au territoire et à la fonction gouvernementale, sous réserve de droits ancestraux rémanents d'accès aux lieux historiques et sacrés, ainsi qu'aux territoires de chasse, de pêche et de piégeage, d'une participation autochtone aux cérémonies et manifestations nationales et communautaires, ainsi que d'une représentation symbolique dans certaines institutions. Ces terres constitueraient vraisemblablement la plus grande des trois catégories et seraient composées en majorité de terres de la Couronne dans la région visée par le traité, de toutes les terres municipales et de la plupart des autres terres relevant d'administrations locales telles que les cantons ou les districts locaux de développement (en particulier lorsqu'ils regroupent des terres agricoles ou industrielles habitées). Cependant, l'entente pourrait accorder aux autochtones certains droits ancestraux sur les terres de cette catégorie, de manière à reconnaître le lien historique et spirituel des peuples autochtones avec ces terres. Par exemple, les autochtones pourraient être les hôtes d'événements officiels importants qui ont lieu à l'échelle locale, nationale et internationale et qui se déroulent sur leurs territoires.

C'est sur les terres de catégorie 1 que les autochtones auront le plus grand contrôle et la plus grande autonomie. Elles permettront la coexistence plutôt

que le partage et rendront l'harmonisation et la coopération moins essentielles. Les terres de catégorie 2 nécessiteront le partage de la compétence et de la gestion. De manière générale, l'élargissement de l'assise territoriale autochtone grâce à l'ajout de terres de catégorie 1, la garantie d'accès aux ressources des terres publiques et la cogestion de ces ressources dans les terres de catégorie 2, seront nécessaires pour atteindre l'autonomie économique et politique. Il faudra laisser aux parties concernées le soin de décider dans chaque cas la proportion appropriée des terres de chaque catégorie, mais les négociations devant aboutir au choix des terres devraient viser à augmenter au maximum la superficie de terres de catégorie 1 dont disposera la nation autochtone. Le résultat devrait être un agrandissement notable du territoire sous contrôle autochtone.

Comme nous l'indiquons dans l'annexe 4A, les accords de règlement de revendications globales négociés depuis 1975 contiennent déjà certains modèles de répartition des terres semblables à celui proposé. L'offre présentée par le Québec aux Attikameks-Montagnais, également décrite à l'annexe 4A, repose sur une variante de ce plan. Cette classification en trois catégories constitue un contraste marqué par rapport au modèle qui avait cours dans les traités postérieurs à la Confédération, dont le texte précisait que les peuples autochtones devaient recevoir des terres de réserve très restreintes et que leurs droits aux ressources hors réserve se limitaient généralement à quelques privilèges en matière de chasse, de pêche et de piégeage.

Il ne faudrait pas insister sur cette classification en trois catégories au point d'empêcher la conclusion d'une entente sur les droits de propriété, d'utilisation et d'accès relativement à certaines richesses environnementales et aux ressources communes ne se prêtant pas à une telle classification. Les cours d'eau, les poissons, certaines espèces migratrices, ainsi que les animaux ayant une aire de distribution étendue, comme le caribou, en sont des exemples. Dans leur cas, la meilleure formule consisterait à négocier des mécanismes institutionnels qui permettraient le partage des ressources, quel que soit l'endroit. En ce qui concerne tout particulièrement le poisson, il faudrait négocier un accord prévoyant le partage et la gestion commune des ressources, quel que soit le propriétaire des rives, de la côte ou du lit du cours d'eau. Les pêcheries de première importance, par exemple celles du saumon sur les fleuves Fraser ou Skeena, en Colombie-Britannique, seraient partagées et cogérées, quelle que soit la catégorie des terres. Les offices existants de gestion du caribou (voir annexe 4B) offrent un modèle de ce genre d'arrangement. Pareillement, la meilleure façon de répartir certains droits sur les cours d'eau serait peut-être de mettre en place un régime de cogestion

incluant toutes les catégories de terres.

Cette classification en trois catégories devrait s'appliquer en tenant compte des modèles de fonction gouvernementale que nous avons présentés dans le chapitre 3. Plus précisément, et d'après la structure suggérée par le modèle de gouvernement autochtone fondé sur la nation, nous proposons qu'une nation autochtone puisse exercer le pouvoir législatif principal et prépondérant sur les terres de catégorie 1, un pouvoir législatif partagé sur les terres de catégorie 2 et un pouvoir limité et négocié qui s'appliquerait aux citoyens de la nation vivant dans les terres de catégorie 3.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande:

2.4.10

Que les négociations aient pour but de décrire le territoire en fonction de trois catégories de terres; ces trois catégories permettront de définir, de la manière la plus complète et précise possible, les droits de chacune des parties relativement aux terres, aux ressources et à la fonction gouvernementale.

2.4.11

Qu'en ce qui concerne les terres de catégorie 1:

- a) la nation autochtone dispose de droits complets de propriété et de la compétence première sur les terres et les ressources renouvelables et non renouvelables, y compris l'eau, en conformité avec le régime foncier et la fonction gouvernementale traditionnels de la nation concernée;
- b) ces terres regroupent toutes les terres de réserve existantes et les terres attribuées par règlement détenues actuellement par la nation autochtone, ainsi que toutes les autres terres nécessaires à son autonomie économique, culturelle et politique, choisies d'après les facteurs énumérés dans la recommandation 2.4.5.

2.4.12

Qu'en ce qui concerne les terres de catégorie 2:

a) ces terres représentent une portion du territoire traditionnel de la nation autochtone, portion qui sera déterminée en fonction de la capacité des terres de catégorie 1 d'assurer l'autonomie économique des autochtones;

b) l'entente reconnaisse un certain nombre de droits aux autochtones et à la Couronne sur les terres et les ressources et que les parties partagent entre elles les droits de gestion et la compétence.

2.4.13

Qu'en ce qui concerne les terres de catégorie 3, l'entente reconnaisse à la Couronne une gamme complète de droits relatifs aux terres et à la fonction gouvernementale, sous réserve de droits ancestraux rémanents d'accès aux lieux historiques et sacrés et aux territoires de chasse, de pêche et de piégeage, d'une participation à des cérémonies et manifestations nationales et communautaires et d'une représentation symbolique dans certaines institutions.

2.4.14

Que les nations autochtones disposent des pouvoirs législatifs suivants:

a) pouvoir législatif principal et prépondérant sur les terres de catégorie 1;

b) pouvoir législatif partagé sur les terres de catégorie 2;

c) pouvoir limité et négocié, s'appliquant aux citoyens de la nation vivant dans les terres de catégorie 3 et ailleurs, ainsi qu'à l'accès aux lieux historiques et sacrés, à la participation aux cérémonies et manifestations nationales et communautaires et à la représentation symbolique dans certaines institutions.

Protection des droits et des intérêts des tiers

L'objectif de fournir aux nations autochtones un territoire suffisant pour leur faciliter l'atteinte de l'autosuffisance et de l'autonomie gouvernementale ne doit pas faire oublier la nécessité de protéger les droits et intérêts des tiers. Dans les provinces et territoires de common law, ceux-ci comprennent les droits en fief simple et les intérêts juridiques de moindre envergure, ainsi que les droits généraux d'utilisation des terres de la Couronne. Au Québec, ceux-ci

comprennent le droit de propriété, les démembrements de propriété (les droits réels de jouissance) et les droits personnels de jouissance qui ont pour objet une terre ainsi que les droits généraux d'utilisation des terres de la Couronne. En conséquence, la Commission estime que les parties prenant part aux processus relatifs aux traités devraient respecter certains principes pendant les négociations sur le choix et la classification du territoire.

Intérêts en fief simple en common law et droit de propriété en droit civil

La nécessité d'accorder des terres et un accès aux ressources ne doit pas nuire aux droits et aux intérêts des personnes qui disposent actuellement d'un titre de propriété en fief simple en common law ou d'un titre de pleine propriété en droit civil. Les ententes ne devraient pas modifier, limiter ou éteindre les intérêts en fief simple en common law ou le droit de propriété en droit civil, sauf lorsque les propriétaires acceptent de vendre leurs droits et intérêts ou dans certaines circonstances exceptionnelles, décrites ci-dessous. Toutefois, rien ne devrait empêcher les parties aux processus relatifs aux traités d'inclure les terres détenues en fief simple en common law ou en pleine propriété en droit civil dans la deuxième catégorie de terres. En effet, la présence de telles terres dans les terres de catégorie 2 ne changerait pas la nature juridique de l'intérêt en fief simple en common law ou du droit de propriété en droit civil, mais soumettrait les activités se déroulant sur ces terres au pouvoir de réglementation des organismes de cogestion, ayant une compétence mixte, chargés de gérer ces terres ainsi que d'en diriger et d'en contrôler la mise en valeur et l'utilisation. La Wendaban Stewardship Authority, qui constitue un exemple de cette formule, exerce sa compétence sur environ 400 kilomètres carrés au nord-ouest de Temagami, en Ontario, dans le territoire traditionnel des Anishnabés Teme-Augama. Cette administration est responsable de la surveillance, de la réglementation et de la planification de toutes les utilisations et activités: loisirs et tourisme, pêche et gestion de la faune, mise en valeur des terres et patrimoine culturel, y compris les utilisations et les activités qui ont pour cadre les propriétés privées situées à l'intérieur du territoire en question (voir annexe 4B). Les terres détenues en fief simple en common law ou en pleine propriété en droit civil situées dans les terres de catégorie 3 continueraient d'être assujetties aux lois fédérales, provinciales ou territoriales.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande:

2.4.15

Que, de manière générale, les terres actuellement détenues en fief simple en common law ou en pleine propriété en droit civil ne soient pas converties en terres de catégorie 1, sauf si leurs propriétaires consentent à les vendre.

2.4.16

Que, dans les cas exceptionnels où les intérêts de la nation autochtone l'emportent clairement sur les droits et intérêts des tiers dans une parcelle de terre déterminée, la Couronne exproprie le terrain à la valeur marchande pour le compte de la partie autochtone, afin de le convertir en terre de catégorie 1, par exemple:

a) lorsque la terre aurait pu faire l'objet d'une revendication territoriale acceptée en vertu de la politique existante des revendications particulières, en raison du fait que des terres de réserve indienne ont été illégalement ou frauduleusement cédées par le passé;

b) lorsque la terre revêt un caractère traditionnel de première importance pour la partie autochtone (s'agissant par exemple d'un cimetière ou d'un lieu sacré autochtone ou d'un endroit ayant une grande importance culturelle).

2.4.17

Que les terres détenues en fief simple en common law ou en pleine propriété en droit civil puissent être incluses dans les terres de catégorie 2.

Intérêts de moindre envergure que le fief simple en common law et droits autres que la pleine propriété en droit civil touchant les terres de la Couronne

Selon la common law, outre les intérêts en fief simple, il existe des intérêts juridiques de moindre envergure. Ceux-ci peuvent être répartis en deux grandes catégories:

- les tenures exclusives concernant, par exemple, les cessions à bail de chalets ou autres propriétés de loisir; ces tenures sont semblables à des intérêts en fief simple, étant donné que les propriétaires peuvent interdire à des tiers l'accès, l'utilisation ou l'occupation de leur propriété, mais elles ne s'appliquent que pendant un temps limité;

- les tenures non exclusives telles que les permis d'exploitation forestières. Ces tenures accordent des droits d'utilisation et de jouissance, mais n'excluent pas nécessairement d'autres intérêts; plusieurs de ces tenures, telles que les concessions minières, les permis d'exploitation forestière et les permis de pâturage, peuvent s'appliquer simultanément à la même parcelle de terre.

En droit civil, outre la pleine propriété, d'autres droits réels de jouissance peuvent s'exercer et des droits personnels de jouissance peuvent s'exercer par rapport aux terres. Pour les fins présentes, ces droits se divisent en deux grandes catégories:

- Les droits de jouissance exclusive. — Cette catégorie comprend les démembrements majeurs du droit de propriété tels que l'emphytéose et l'usufruit, qui sont semblables au droit de propriété dans le sens que le titulaire peut interdire à des tiers l'accès, l'utilisation ou l'occupation de l'immeuble sujet à son droit, mais qui sont de par leur nature limités dans le temps. Ont également ce caractère certains droits personnels, tels que ceux d'un locataire, qui comportent le droit de jouissance exclusive.
- Les droits de jouissance non exclusive. — Cette catégorie comprend les droits tels que les billets de location forestière, qui peuvent être qualifiés de démembrements moindres du droit de propriété ou de droits personnels de jouissance, selon les termes de leur création. Ces droits accordent des droits de jouissance, mais pas de façon à empêcher l'exercice d'autres droits semblables. Plusieurs de ces démembrements moindres et de ces droits personnels, tels que la concession minière, le billet de location forestier et le permis de pâturage, peuvent s'exercer simultanément sur la même parcelle de terre.

Les parties doivent pouvoir choisir à titre de terres de catégorie 1 certaines terres dans ou sur lesquelles des tiers détiennent en common law des intérêts juridiques de moindre envergure que les intérêts en fief simple, ou en droit civil des démembrements de propriété et des droits personnels de jouissance, mais le traité devrait alors préciser que la nation autochtone s'engage à respecter les conditions initiales de toutes les tenures en common law et les conditions initiales de la création des démembrements de propriété et des droits personnels de jouissance en droit civil. Ainsi, en common law, il y aurait changement de propriétaire, puisque le propriétaire bénéficiaire ne serait plus la Couronne; la nation autochtone toucherait ainsi les recettes de location ou autres redevances, mais le bail existant continuerait de régir le rapport entre le nouveau bailleur et le locataire. En droit civil, il y aurait aussi changement de

propriétaire, puisque le propriétaire ayant droit aux loyers et autres revenus ne serait plus la Couronne; la nation autochtone toucherait ainsi les redevances, mais le contrat initial continuerait de régir les rapports entre le nouveau propriétaire et le titulaire du démembrement de propriété ou le droit personnel de jouissance.

Comme dans le cas des intérêts en fief simple en common law ou du droit de propriété en droit civil, dans les cas exceptionnels où les intérêts de la nation autochtone l'emportent clairement sur les droits et intérêts du tiers concerné, c'est-à-dire lorsque la parcelle de terre en question aurait pu faire l'objet d'une revendication territoriale acceptée en vertu de la politique existante des revendications particulières (par exemple, dans le cas de terres de réserve indienne cédées illégalement ou frauduleusement par le passé), ou lorsque la parcelle de terre revêt un caractère traditionnel de première importance pour la partie autochtone (s'agissant par exemple d'un cimetière ou d'un lieu sacré autochtone ou d'un endroit ayant une grande importance culturelle), nous proposons que la Couronne procède à l'annulation de la tenure en common law ou à la révocation du démembrement de propriété ou du droit personnel de jouissance en droit civil, en dédommageant le titulaire du démembrement ou le locataire à la juste valeur du marché, afin de permettre à la partie autochtone d'inclure cette parcelle de terre dans les terres de catégorie 1.

Par ailleurs, les parties devraient être en mesure d'inclure dans les terres de catégorie 2, des terres dans lesquelles des tiers détiennent des intérêts de moindre envergure que le fief simple en common law ou des démembrements du droit de propriété et des droits personnels de jouissance en droit civil. Dans un tel cas, les terres ainsi détenues relèveront des organismes de cogestion et de compétence mixte, chargés de gérer les terres ainsi que d'en diriger et d'en contrôler la mise en valeur et l'utilisation. Dans le cas des terres de catégorie 3, les terres dans lesquelles les tiers détiennent des intérêts de moindre envergure que le fief simple en common law ou des démembrements de propriété et des droits personnels de jouissance en droit civil continueront d'être assujetties aux lois fédérales, provinciales et territoriales.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande:

2.4.18

Que des terres dans lesquelles un tiers détient en common law un intérêt de

moindre envergure que le fief simple, ou en droit civil un démembrement de propriété ou un droit personnel de jouissance, puissent être choisies comme terres de catégorie 1, auquel cas la nation autochtone serait tenue de respecter les conditions initiales de toutes les tenures en common law ou des démembrements de propriété et des droits personnels de jouissance en droit civil.

2.4.19

Que dans les cas exceptionnels où les intérêts de la nation autochtone l'emportent clairement sur les droits et intérêts d'un tiers, la Couronne annule la tenure en common law ou révoque le démembrement de propriété ou le droit personnel de jouissance en droit civil, moyennant un dédommagement à la juste valeur du marché, afin de permettre à la partie autochtone d'inclure la parcelle de terre dans les terres de catégorie 1, par exemple:

a) lorsque la terre aurait pu faire l'objet d'une revendication territoriale acceptée en vertu de la politique existante des revendications particulières (comme dans le cas de terres de réserve indienne illégalement ou frauduleusement cédées par le passé);

b) lorsque la terre revêt un caractère traditionnel de première importance pour la partie autochtone (s'agissant par exemple d'un cimetière ou d'un lieu sacré autochtone ou d'un endroit ayant une grande importance culturelle).

2.4.20

Que les terres assujetties en common law à un intérêt juridique de moindre envergure que le fief simple ou grevées d'un démembrement de propriété ou assujetties à un droit personnel de jouissance en droit civil puissent être choisies comme terres de catégorie 2.

Parcs et zones protégées

Beaucoup de parcs et de zones protégées se trouvent à l'intérieur des territoires traditionnels des nations autochtones. Par exemple, le Canada a récemment rendu à la nation Keeseekoowenin Ojibwa, au Manitoba, une petite portion du parc national de Mont-Riding, qui lui avait été enlevée à tort dans les années 30. Les accords du Yukon et du Nunavut prévoient la création de plusieurs nouveaux parcs nationaux avec le plein consentement, voire

l'insistance des parties autochtones. Ces nouveaux parcs seront assujettis au régime de gestion partagée. Par ailleurs, il est possible que certaines nations autochtones souhaitent établir leurs propres parcs — comme les Haidas de Colombie-Britannique l'ont fait avec Gwaii Haanas (Moresby-Sud), mais la plupart voudront partager la gestion des parcs et des zones protégées existants et futurs. Néanmoins, le processus de sélection des terres devrait empiéter le moins possible sur les parcs et les secteurs protégés existants.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande:

2.4.21

Que les parcs et zones protégées existants ne soient pas choisis comme terres de catégorie 1, sauf dans des cas exceptionnels où les intérêts de la nation autochtone l'emportent clairement sur les intérêts de la Couronne dans une parcelle de terre précise, par exemple:

a) lorsque la totalité ou une partie du parc ou de la zone protégée aurait pu faire l'objet d'une revendication territoriale acceptée en vertu de la politique existante des revendications particulières (par exemple dans le cas de terres de réserve indienne illégalement ou frauduleusement cédées par le passé);

b) lorsque le parc ou la zone protégée revêt un caractère traditionnel de première importance pour la partie autochtone (s'agissant par exemple d'un cimetière ou d'un lieu sacré autochtone);

c) lorsqu'un parc occupe une superficie considérable du territoire d'un peuple autochtone.

2.4.22

Que les parcs et les zones protégées existants, ainsi que les terres dont on envisage de faire un parc ou une zone protégée, puissent être choisis comme terres de catégorie 2.

Intérêts publics dans les terres de la Couronne

Le grand public se sert des terres et des eaux appartenant à la Couronne pour

toutes sortes d'activités, y compris les loisirs, la chasse et la pêche. Les parties prenant part au processus relatif aux traités doivent pouvoir considérer les terres de la Couronne accessibles au public comme des terres de catégorie 1 ou 2. Certaines terres de la Couronne utilisées à diverses fins seront sans aucun doute choisies au cours des négociations de traité et converties en terres de catégorie 1. Les gouvernements autochtones seront libres de continuer d'autoriser l'accès du public à ces terres, mais ils disposeront du pouvoir législatif de réglementer les activités du public, sous réserve de dispositions contraires dans l'entente. Dans bon nombre de cas, ces activités seront sources de recettes pour les collectivités autochtones. En revanche, les gouvernements autochtones souhaiteront peut-être, comme dans le cas de lieux sacrés ou revêtant une importance particulière sur le plan traditionnel, interdire l'accès au grand public. Si les parties aux négociations classent ces terres dans la catégorie 2, les droits d'accès du public seront définis par les organismes de cogestion, ayant compétence mixte, qui auront le pouvoir de gérer les terres ainsi que d'en diriger et d'en contrôler la mise en valeur et l'utilisation. Dans le cas des terres de catégorie 3, le droit d'accès continuera d'être régi par le gouvernement fédéral, provincial ou territorial ou l'administration municipale ayant compétence pour réglementer l'activité en question.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande:

2.4.23

Que les terres de la Couronne ouvertes au public puissent être choisies comme terres de catégorie 1 ou 2.

Ententes de redressement provisoire

La négociation de traités fondés sur la reconnaissance et le respect mutuels, le partage et la responsabilité mutuelle sera œuvre de longue haleine. L'expérience nous montre qu'il faut une bonne dizaine d'années pour conclure un règlement de revendication globale. Nous avons de bonnes raisons de croire que l'on pourrait réduire la durée des négociations grâce à un engagement plus général et plus formel de la part du gouvernement dans le cadre de la proclamation royale que nous proposons, ainsi que par une meilleure définition et un plus grand consensus quant aux objectifs des négociations. Toutefois, il faudra du temps pour mener à bien les vastes

négociations que nécessitera la nouvelle relation, qu'il s'agisse de conclure un nouveau traité ou de renouveler et d'appliquer un traité historique. C'est pourquoi la Commission estime qu'il est essentiel d'envisager, en guise de première étape dans la négociation d'un traité, des mesures réalistes et efficaces de redressement provisoire, afin de protéger, pendant les négociations, les droits ancestraux sur les terres et les ressources. Il faudrait que de telles mesures figurent dans les ententes conclues par les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et autochtones. Ces ententes devraient offrir des moyens efficaces de protection provisoire en soumettant la mise en valeur des terres de la Couronne et la création de nouveaux intérêts juridiques à divers contrôles et exclusions. Les ententes de redressement provisoire devraient s'appliquer pendant une période déterminée, jusqu'au moment de la conclusion officielle d'un traité ou jusqu'à la mise en place de structures de cogestion après la ratification d'un traité.

Comme l'expliquait dans son mémoire la Labrador Inuit Association, les ententes de redressement provisoire auraient des conséquences importantes sur le processus de négociation des revendications:

- elles inciteraient les gouvernements non autochtones à négocier de bonne foi et avec diligence;
- elles accorderaient aux requérants autochtones un pouvoir de négociation plus équilibré;
- elles donneraient au groupe autochtone la possibilité d'avoir son mot à dire dans la gestion des terres et des ressources comprises dans son territoire traditionnel, pendant les négociations;
- elles permettraient d'épargner du temps et des ressources, que le groupe autochtone pourrait par ailleurs consacrer au contrôle des activités d'exploitation des ressources sur ses terres³⁷³.

Comme l'ont signalé d'autres intervenants, le grand problème, c'est qu'en l'absence d'entente de redressement provisoire pendant les négociations, de nouveaux droits et intérêts sont consentis à des tiers, voire promus par une partie, au détriment de la position de négociation et du fond même de l'intérêt de l'autre partie³⁷⁴. De plus, comme nous l'avons vu, les tribunaux hésitent à émettre des ordonnances de redressement provisoire en vue de protéger le titre ancestral en attendant un jugement définitif.

Nous proposons que la politique fédérale et l'accord-cadre pancanadien reconnaissent par principe que les négociations de nation à nation doivent débiter par une entente de redressement provisoire qui contiendrait les mesures qui suivent:

- Les ententes de redressement provisoire devraient prévoir le retrait de certaines terres afin d'empêcher la cession de droits sur des terres déterminées, pendant toute la durée d'application de l'entente. Les retraits concerneraient les terres que la partie autochtone aurait vraisemblablement l'intention de conserver et risqueraient d'avoir une incidence sur la cession de la totalité ou d'une partie importante des droits existants ou futurs sur les terres et les ressources.
- L'octroi de nouveaux intérêts à des tiers ou l'utilisation par la Couronne dans le cadre d'activités de mise en valeur des terres ou des ressources sur les terres retirées ne devraient pas pouvoir se faire sans la participation et le consentement des autochtones. Une entente de redressement provisoire devrait également garantir la participation des autochtones à la cogestion des terres et des ressources comprises dans le territoire traditionnel, pendant la durée de l'entente. Cette participation pourrait prendre diverses formes allant de la consultation au consentement des autochtones relativement à l'octroi de la totalité des droits de surface et des droits tréfonciers.
- Une entente de redressement provisoire devrait prévoir que les recettes encaissées par les gouvernements à la suite de toute nouvelle activité d'exploitation des ressources dans le territoire traditionnel, telles que les taxes et redevances, seront conservées en fiducie en attendant le règlement définitif de la revendication. Ainsi, ces recettes seraient versées par l'exploitant, mais le gouvernement ne pourrait pas véritablement les encaisser ou en bénéficier tant que l'entente de redressement provisoire ne serait pas parvenue à expiration.

Un des objectifs de l'entente de redressement provisoire étant de protéger les droits ancestraux sur les terres et les ressources, tout retard excessif dans la négociation d'une telle entente serait fort préjudiciable. Il faudrait que la législation complémentaire de la proclamation royale stipule que les parties aux négociations soient tenues de négocier de bonne foi et de déployer des efforts raisonnables pour conclure une entente de redressement provisoire. Nous proposons que le Tribunal des traités et des terres autochtones ait compétence en matière de négociation, de mise en œuvre et de conclusion des ententes provisoires, afin de garantir que les négociations se déroulent de bonne foi, et qu'il soit habilité à imposer une entente de redressement provisoire en cas

d'échec de ces négociations, afin d'éviter toute érosion du titre ancestral. Ces recommandations demandent la participation des provinces aux négociations ainsi qu'à la formation du Tribunal et à l'établissement de sa compétence.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande:

2.4.24

Que les gouvernements fédéral et provinciaux reconnaissent, dans l'accord-cadre pancanadien, le rôle crucial qui sera attribué aux ententes de redressement provisoire et acceptent un certain nombre de principes et de procédures devant régir ces ententes, visant:

- a) le retrait partiel des terres qui font l'objet d'une revendication particulière, dans le cadre des processus relatifs aux traités;
- b) la participation et le consentement des autochtones relativement à l'utilisation ou à l'exploitation des terres ayant fait l'objet d'un retrait;
- c) le placement en fiducie des recettes provenant des redevances ou taxes d'exploitation des ressources dans les terres ayant fait l'objet d'un retrait en attendant la conclusion de la négociation.

2.4.25

Qu'en ce qui concerne les traités, la législation complémentaire de la proclamation royale proposée précise que les parties sont tenues de déployer des efforts raisonnables pour conclure une entente de redressement provisoire.

Les droits sur les terres et les ressources et le rôle des gouvernements provinciaux

Bien que le Parlement possède le pouvoir exclusif de légiférer relativement aux «Indiens et [aux] terres réservées pour les Indiens», les intérêts provinciaux dans les terres et les ressources occupent une place importante dans nos propositions. Les terres et les ressources relevant de la Couronne provinciale feront sans doute l'objet de discussions au cours des négociations. Beaucoup de revendications particulières concernant les terres perdues par une nation

autochtone, alors qu'elles étaient garanties par traité, mettent directement en cause les intérêts provinciaux, étant donné que la terre en litige fait souvent partie des terres de la Couronne provinciale. Il arrive souvent que le gouvernement du Canada ne puisse régler une revendication territoriale que par un dédommagement pécuniaire, et que les terres en litige continuent de faire partie du domaine public de la province. Il convient de présumer que les signataires autochtones des traités historiques n'avaient pas l'intention de consentir à l'extinction générale de leurs droits et titres ancestraux lorsqu'ils ont accepté d'établir une relation par traité. Il faut aussi supposer que, lorsque le texte d'un traité historique fait état d'une cession générale ou globale de terres, la relation établie par le traité implique le partage du territoire et du droit de l'administrer et de le gérer, plutôt que sa cession pure et simple à la Couronne.

Il est indispensable que les gouvernements provinciaux adoptent des politiques parallèles aux processus et aux réformes que nous proposons et qu'ils participent pleinement à la négociation des ententes de redressement provisoire ainsi qu'aux processus d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités. Par ailleurs, afin que les nations autochtones soient dotées d'un territoire suffisamment grand pour devenir autonomes sur les plans économique, culturel et politique, les gouvernements provinciaux doivent mettre des terres de la Couronne à la disposition d'une nation autochtone lorsque le territoire traditionnel autochtone est devenu terre de la Couronne provinciale à la suite d'un manquement de la Couronne à ses obligations. Dans de telles circonstances, la rétrocession des terres serait un geste de simple justice auquel les principes du droit fiduciaire ne permettent pas d'échapper³⁷⁵. Dans le cas où un territoire traditionnel autochtone a été cédé à des intérêts privés par le fait de la Couronne (par exemple à la suite de la vente ou de la cession irrégulière de terres de réserve), le gouvernement fédéral pourrait être amené à dédommager la province à la valeur marchande des terres de la Couronne remises aux nations autochtones en remplacement de leurs terres perdues. Cependant, ce sont là des questions que les gouvernements devraient régler entre eux et qui ne devraient pas retarder le règlement des revendications.

Diverses ententes fédérales-provinciales ont été conclues à la suite des nombreux litiges qui ont opposé le Canada et les gouvernements provinciaux entre les années 1880 et le début des années 20. En vertu de ces ententes, les gouvernements provinciaux ont obtenu un certain contrôle sur les terres de réserve ainsi que sur les revenus de l'exploitation des ressources sur ces terres. À court terme, il faudrait que les gouvernements fédéral et provinciaux renégocient ces ententes afin que les nations autochtones puissent reprendre

le contrôle des terres de réserve et en retrouver la jouissance. À long terme, ces ententes devraient être abrogées et remplacées par des ententes légales appropriées, entérinant formellement les obligations qui incombent aux gouvernements fédéral et provinciaux d'appliquer les dispositions des traités.

Recommandations

La Commission recommande:

2.4.26

Que les gouvernements provinciaux élaborent des politiques parallèles aux processus et aux réformes proposés dans les recommandations 2.4.1 à 2.4.22.

2.4.27

Que les gouvernements provinciaux participent pleinement aux processus d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités ainsi qu'à la négociation des ententes de redressement provisoire.

2.4.28

Qu'en plus des dispositions prévues par les recommandations 2.4.2 à 2.4.5, les gouvernements provinciaux cèdent des terres de la Couronne à la nation autochtone dont le territoire traditionnel ancestral est devenu terre de la Couronne provinciale à la suite d'un manquement de la Couronne à ses obligations.

6.4 Le Tribunal des traités et des terres autochtones

Les principes du renouvellement de la relation entre autochtones et non-autochtones ne s'appliqueront pas d'eux-mêmes. Pour qu'ils conservent leur crédibilité et leur vitalité, il est essentiel de transformer rapidement ces principes en réalisations concrètes. Afin d'éviter toute perte de confiance dans les fondements de la nouvelle relation et d'affirmer leur propre légitimité, les arrangements institutionnels devront respecter quatre principes.

Premièrement, les tâches doivent être appropriées à l'organisme auquel elles seront confiées. C'est le principe de la compétence institutionnelle. Cela signifie, par exemple, que les décisions multidimensionnelles et complexes

d'intérêt public devront relever du processus politique et revenir aux personnes qui ont des comptes à rendre à ceux qu'ils représentent, plutôt qu'à un organisme judiciaire indépendant des parties. En revanche, la résolution de litiges n'ayant pas des ramifications aussi étendues, mais qui reposent plutôt sur des décisions relatives aux particularités de questions précises, pourra utilement être confiée à une entité informée, ouverte, impartiale et indépendante, et perçue comme telle.

Deuxièmement, la structure de l'organisme, sa compétence, sa procédure et ses pouvoirs devront procéder d'une vaste consultation et d'un large consensus avant même sa création. Sa composition devra être représentative des personnes les plus concernées par ses décisions. C'est le principe de l'inclusion.

Troisièmement, les pouvoirs et la procédure de l'organisme doivent être compatibles avec un processus participatif, informel et peu coûteux. C'est le principe de l'accessibilité. Il est peu probable que de tels objectifs puissent être atteints au moyen d'une procédure contradictoire où dominant les juristes et où l'organisme décisionnel joue un rôle essentiellement passif. Pour ces raisons, l'organisme doit pouvoir entendre tous les aspects des différends dont il sera saisi et ses décisions devraient être définitives, sous réserve uniquement de certains droits de révision pour cause et de révision judiciaire.

Quatrièmement, un organisme chargé de mettre en œuvre les recommandations de la Commission sur le renouvellement de la relation entre autochtones et non-autochtones doit avoir les moyens de prendre des décisions bien documentées, réfléchies et sages. Pour cela, il devra s'appuyer sur les témoignages faits à l'occasion d'audiences publiques, sur les compétences et les connaissances de ses membres, de son personnel ou d'experts et sur des travaux de recherche. C'est le principe de la délibération réceptive.

Compte tenu de ces principes, nous proposons que la législation fédérale qui accompagnera la proclamation royale prévoie la création d'un tribunal administratif indépendant, soit le Tribunal des traités et des terres autochtones. L'un de ses principaux rôles serait de veiller au règlement équitable des revendications particulières existantes se rapportant principalement, mais non exclusivement, aux terres et aux ressources. Le Tribunal sera chargé de veiller à l'équité du processus de négociation qui devrait servir à régler la plupart des revendications particulières et également, dans les cas où l'entente ne se fait pas, de trancher les causes pendantes par des décisions finales et exécutoires

sur le fond de ces revendications.

De plus, le Tribunal pourrait contribuer aux processus d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités. Toutefois, étant donné le caractère hautement politique de ces négociations, le rôle du tribunal serait beaucoup plus modeste, limité presque exclusivement aux questions touchant le processus et le redressement provisoire. Il aurait également pour fonction de créer et de surveiller des comités de reconnaissance qui conseilleraient le gouvernement quant à la recevabilité d'une demande de reconnaissance présentée par une nation autochtone (voir chapitre 3).

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande:

2.4.29

Que la législation fédérale complémentaire de la proclamation royale prévoie la création d'un tribunal administratif indépendant, qui porterait le nom de Tribunal des traités et des terres autochtones.

Raison d'être du Tribunal

L'expérience nous montre clairement que, sans mécanisme d'exécution, il est fort probable que le règlement des différends continuera d'être retardé en raison de la réticence du gouvernement fédéral ou des gouvernements provinciaux à s'asseoir à la table de négociation ou, si cette première étape est franchie, à négocier de bonne foi pour régler les questions avec diligence et équité. Il nous apparaît tout aussi évident qu'un organisme disposant uniquement d'un pouvoir de recommandation sera d'une utilité restreinte quant à la réalisation de règlements.

Si les autochtones ont remporté devant les tribunaux d'importantes victoires qui ont permis la reconnaissance du titre ancestral et de certains autres de leurs droits, il n'en reste pas moins que la procédure judiciaire est une formule très lente et coûteuse pour le règlement des nombreuses revendications particulières encore en suspens, sans parler des litiges susceptibles de découler de la mise en œuvre des recommandations de la Commission. Certes, les juges sont des arbitres indépendants, mais ils n'ont pas toujours les compétences nécessaires pour se prononcer dans ces domaines. Par ailleurs,

le caractère contradictoire et formel de la procédure judiciaire ne pourrait qu'être préjudiciable à la relation entre les parties, qui tendent à être exclues de toute participation active dans ce processus dominé par les avocats. De plus, il est possible que la procédure judiciaire et les règles de la preuve s'avèrent assez souvent incapables d'aboutir à un règlement juste et circonstancié des litiges.

Les organismes administratifs indépendants sont peut-être les institutions publiques les plus caractéristiques de cette fin de xx^e siècle. Ils ont plusieurs éléments en commun: la transparence de la procédure, la spécialisation des fonctions et un certain degré d'indépendance vis-à-vis de l'exécutif. Par ailleurs, ils sont remarquables pour la variété de leurs structures, de leurs pouvoirs, de leurs procédures et de leur composition. C'est, bien entendu, cette souplesse même qui les a rendus si attrayants dans de nombreux contextes gouvernementaux: à l'intérieur des paramètres largement définis, il est possible de donner aux organismes administratifs une structure institutionnelle et des pouvoirs adaptés aux exigences de la mission qui leur est confiée.

Ainsi, un tribunal administratif ne sera pas réservé aux avocats, mais sera ouvert aux personnes ayant l'expérience, les connaissances et les capacités nécessaires. Ses membres, forts du savoir-faire qu'ils posséderont à leur entrée en fonction, acquerront, en raison de la spécialisation de l'organisme, des compétences et des connaissances à force d'être exposés à des questions similaires. Par ailleurs, il est possible de faire en sorte que les membres du tribunal et son personnel soient représentatifs des personnes qu'ils servent.

Il n'existe pas un seul modèle de procédure contradictoire et formelle applicable à tous les tribunaux administratifs. Plusieurs tribunaux disposent, par exemple, d'une équipe de recherche indépendante des parties qui leur permet de jouer un rôle actif dans la définition et le règlement des litiges. De plus, ils ne sont pas tenus de s'en tenir aux règles strictes de la preuve. Parallèlement, la transparence et l'indépendance inhérentes aux tribunaux administratifs sont des garanties essentielles de la légitimité qui est cruciale pour l'efficacité des processus décisionnels dans les dossiers délicats et complexes d'intérêt stratégique.

Ces caractéristiques font du tribunal administratif indépendant la structure institutionnelle la plus appropriée pour exercer les pouvoirs coercitifs de nature judiciaire générale qui seront nécessaires à l'application des recommandations de la Commission.

Compétence du Tribunal

Les propositions que nous présentons au sujet des compétences du Tribunal devraient être examinées à la lumière de trois points. Tout d'abord, il faudrait que le Tribunal soit créé en vertu d'une loi fédérale, étant donné que la compétence constitutionnelle sur les Indiens et les terres qui leur sont réservées incombe au Parlement. La compétence que nous proposons de donner au Tribunal en matière de revendications particulières peut être octroyée par une loi fédérale. Un organisme relevant de la loi fédérale sera habilité à régler toutes les revendications soulevées en vertu d'un traité, du droit coutumier relatif au titre ancestral ou d'une autre obligation de la Couronne fédérale.

Néanmoins, les provinces seront directement intéressées par le règlement de bon nombre de ces revendications, surtout celles qui se rapportent aux terres dans lesquelles la Couronne du chef d'une province détient un titre sous-jacent. C'est pourquoi il est grandement souhaitable que les provinces prennent part à la formation du Tribunal. De plus, ce dernier bénéficierait ainsi d'une autorité constitutionnelle accrue lui permettant de régler plus efficacement les questions concernant les terres et l'autonomie gouvernementale, dans la mesure où les législatures provinciales lui délégueraient une compétence sur les questions touchant essentiellement à la propriété et aux droits civils dans la province. Ci-dessous, nous examinons plus en détail les dimensions constitutionnelles de la compétence du Tribunal.

Deuxièmement, il n'est ni réaliste ni souhaitable pour le moment de proposer autre chose qu'une esquisse de la structure institutionnelle et du fonctionnement du Tribunal. Les autochtones ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux doivent participer activement à la formation de ce tribunal, si l'on veut qu'il soit efficace et qu'il bénéficie d'une large compétence. De plus, étant donné la complexité et la diversité des questions dont il sera vraisemblablement saisi, il ne serait pas sage de chercher à définir les modalités de fonctionnement du Tribunal de manière si précise qu'il serait impossible par la suite de rajuster le tir à la lumière de l'expérience.

Troisièmement, la négociation offrira normalement le meilleur moyen pour les nations autochtones et les deux autres ordres de gouvernement de résoudre leurs différends. C'est vrai en particulier dans le cas des processus d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités relativement aux revendications touchant les terres et les ressources et le droit à l'autonomie gouvernementale. Toutefois, il faut espérer que le fait d'habiliter

le Tribunal à trancher les revendications particulières représentera pour les parties une importante incitation à négocier. Malgré le pouvoir de décision du Tribunal à cet égard, il faut considérer que son rôle consistera à favoriser la négociation plutôt qu'à s'y substituer.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande:

2.4.30

Que le Parlement et les législatures provinciales accordent au Tribunal, au moment qu'ils jugeront opportun, le pouvoir nécessaire pour qu'il puisse s'acquitter de son mandat légal dans les deux champs de compétence fédéral et provincial.

2.4.31

Que, même en l'absence de délégation de pouvoirs par les provinces au Tribunal, le Parlement attribue à celui-ci l'entière compétence constitutionnelle fédérale sur les Indiens et les terres qui leur sont réservées, y compris le pouvoir d'émettre des ordonnances ayant force exécutoire pour les gouvernements provinciaux et autres, lorsqu'elles ressortiront essentiellement à ce titre de compétence fédérale.

Revendications particulières

Le gouvernement fédéral avait envisagé, il y a une trentaine d'années, la création d'un organisme administratif, investi de pouvoirs décisionnels exécutoires en matière de revendications particulières, mais n'a jamais donné suite à ce projet. L'impossibilité de régler les revendications territoriales particulières, en partie à cause de l'absence d'un organisme indépendant, a nourri un sentiment d'injustice grave chez les autochtones.

En définissant la compétence du Tribunal, nous avons donné aux revendications particulières un sens sensiblement plus large que ne le reconnaît actuellement la politique gouvernementale. Tout d'abord, la compétence que nous proposons s'étend aux revendications particulières présentées par n'importe quel peuple autochtone visé par le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qu'il s'agisse d'Indiens, d'Inuit ou de Métis.

La Commission agit ainsi en conformité avec sa position suivant laquelle le paragraphe 91(24) inclut les Métis et leurs terres (voir le chapitre 5 du volume 4).

Les revendications particulières concernant les terres peuvent avoir diverses sources juridiques. Certaines revendications s'appuient sur des allégations de non-respect par la Couronne d'une obligation existante découlant d'un traité. D'autres peuvent résulter de litiges relatifs aux terres réservées par la Couronne à l'intention des autochtones: par exemple, il peut arriver qu'une partie d'une réserve ait été expropriée abusivement ou qu'il y ait mésentente au sujet des limites précises de la réserve. Dans certains autres cas, les revendications particulières invoquent la non-extinction du titre ancestral sur un certain territoire ou le manquement de la Couronne à son devoir de fiduciaire ou à une obligation découlant de la *Loi sur les Indiens*. Par exemple, la nation métisse de l'Ouest a présenté une revendication particulière alléguant que la Couronne a failli à ses obligations de fiduciaire en se montrant incapable d'empêcher la fraude et d'autres formes de manœuvres de la part de tiers et de fonctionnaires relativement au titre de propriété des terres.

Les revendications particulières peuvent s'appliquer aussi aux ressources naturelles, telles que les droits miniers, ainsi qu'aux droits de chasse, de pêche et de piégeage sur un territoire particulier. Cependant, les revendications particulières susceptibles d'examen par le Tribunal ne devraient pas se limiter aux terres et aux ressources. Elles pourraient se rapporter également aux dispositions d'un traité concernant l'éducation, la santé ou la taxation, ou encore le paiement d'une rente annuelle par la Couronne.

La politique fédérale actuelle définit la revendication particulière de façon beaucoup plus étroite que nous l'avons fait. Or, malgré cette définition restrictive, plus de 500 revendications particulières déjà déposées restent toujours sans solution et ne sont réglées qu'au rythme de cinq ou six par an. Par ailleurs, le processus en place donne une apparence d'injustice. Comme les revendications ne sont soumises à la Commission des revendications des Indiens qu'après avoir été évaluées par les fonctionnaires du ministère de la Justice et comme la Commission des revendications des Indiens n'a pas le pouvoir de trancher, mais simplement de formuler des recommandations, le gouvernement fédéral se trouve à être à la fois juge et partie.

Nous accordons la plus haute importance au règlement juste et rapide des revendications particulières, définies plus largement, et nous estimons que c'est dans ce domaine que le Tribunal exercera certaines de ses fonctions les

plus importantes. Les recommandations que nous énonçons amèneront le Tribunal à remplacer la Commission des revendications des Indiens, mais l'expérience acquise par les membres de la Commission en matière de revendications particulières devrait être mise à la disposition du Tribunal, par exemple, par la nomination au Tribunal d'anciens membres de la Commission.

Le Tribunal et le processus de négociation

Quel que soit le domaine visé, les négociations ne se traduiront en temps opportun par des ententes justes et durables que si le processus de négociation n'accuse aucun retard et que s'il est jugé équitable par les participants. Les autochtones se plaignent depuis longtemps de la réticence des gouvernements à négocier de bonne foi et de la disparité des ressources dont disposent les parties concernées.

Nous avons proposé la création de commissions des traités chargées de faciliter les négociations, notamment en offrant, au besoin, des services de médiation. La plupart des efforts des commissions porteront vraisemblablement sur le processus bilatéral de négociation ou de renouvellement de traités dans lequel pourront s'inscrire des revendications relatives aux traités en vigueur, aux revendications territoriales globales et à l'autonomie gouvernementale.

En plus de veiller à l'intégrité générale du processus, le Tribunal des traités et des terres autochtones aura pour fonction de s'assurer que les négociations sur les revendications particulières menées à l'extérieur des processus bilatéraux relatifs aux traités se déroulent sous le signe de la bonne foi et de la diligence. À l'instar des commissions de relations de travail, le Tribunal surveillera le processus de négociation et, contrairement aux commissions des traités, il aura le pouvoir de rendre des ordonnances exécutoires.

De plus, s'il s'avérait impossible pour les autochtones, lors de négociations de bonne foi, d'obtenir du gouvernement fédéral un financement suffisant leur permettant de participer efficacement au processus de règlement d'une revendication particulière, il serait du ressort du Tribunal de décider si le financement consenti par le gouvernement fédéral est suffisant.

Bien entendu, il y a le risque que la déception des parties devant les décisions de financement, même si elles sont prises par des membres qui ne siégeront pas dans les procédures ultérieures résultant des mêmes négociations, nuisent à la crédibilité et à la réputation d'impartialité du Tribunal quant à sa capacité de trancher d'autres questions. C'est d'ailleurs pour prévenir un tel risque que

nous avons confié à une personne indépendante de notre commission la présidence du Programme d'aide financière aux intervenants, qui visait à aider les groupes autochtones à participer aux travaux de la Commission en remettant des études ou des mémoires et en venant témoigner à nos audiences.

Par ailleurs, les commissions mixtes créées aux termes de lois sur l'utilisation des terres, les municipalités et l'environnement, visées par la *Loi sur le projet d'aide financière aux intervenants de l'Ontario*, ne semblent pas avoir été gênées par leur pouvoir d'accorder un financement avant le début des audiences³⁷⁶. Dans l'exercice de ses pouvoirs d'examen du financement, le Tribunal pourra s'inspirer de certains critères établis dans la loi ontarienne qui orientent le pouvoir discrétionnaire des commissions en matière de financement.

La mise en garde peut-être la plus salutaire qui ressort de l'expérience ontarienne en matière de financement des intervenants est la propension des avocats à monopoliser le processus et à transformer les audiences s'y rapportant en une procédure qui rappelle les débats de prétoire par sa complexité, le nombre de parties et son caractère litigieux. Cependant, le rôle actif recommandé pour le Tribunal dans l'exercice de ses pouvoirs décisionnels devrait constituer un contrepoids efficace.

Questions de fond

Nous allons maintenant tracer les grandes lignes des pouvoirs décisionnels du Tribunal en ce qui concerne les revendications particulières que les parties n'auront pu régler par des négociations menées en dehors des processus relatifs aux traités, même avec la médiation et d'autres formes d'aide de la part des commissions des traités. Nous pensons qu'il sera possible de régler la plupart des revendications au cours de négociations informelles. En effet, l'existence du Tribunal en tant qu'instance de dernier recours aura tendance à inciter les parties à s'entendre.

Étant donné la portée relativement limitée de la plupart des revendications particulières découlant du non-respect par la Couronne des droits et des obligations définis dans les traités existants ou des amoindrissements des terres de réserve, par exemple, il serait approprié que le Parlement habilite le Tribunal à trancher les différends que les parties ne peuvent résoudre par la négociation. Le Tribunal pourrait être appelé à se prononcer sur l'ensemble ou une partie d'une revendication. Par ailleurs, la loi devrait lui attribuer de larges

pouvoirs de redressement, et préciser clairement que le transfert de terres est une mesure de redressement préférable au dédommagement.

Comme ces revendications se fondent sur le manquement de la Couronne fédérale à ses obligations, le Parlement peut, en vertu de sa compétence constitutionnelle sur les Indiens et les terres réservées à leur intention, attribuer au Tribunal le pouvoir légal de déterminer si la Couronne a manqué à ses obligations et, dans l'affirmative, de proposer le redressement approprié. La loi fédérale constituant le Tribunal pourra autoriser celui-ci à rendre des ordonnances, dans la mesure où la loi en question porte essentiellement sur les «Indiens et les terres réservées pour les Indiens», même si ces ordonnances touchent des droits de propriété de la Couronne du chef de la province. Toutefois, il faudra tenir compte des intérêts légitimes des provinces. Une fois le Tribunal créé et les principes relatifs au choix des terres déterminés, des négociations parallèles auront probablement lieu entre la province concernée et le gouvernement fédéral sur des questions telles que le choix des terres à transférer et le dédommagement à verser aux provinces en contrepartie de ce transfert.

Les nations autochtones ne devraient pas avoir à attendre que ces revendications particulières pressantes se règlent au moyen des processus de renouvellement des traités. Selon un point de vue très répandu et fortement ancré chez les autochtones, la justice la plus élémentaire exige que l'on remédie sans plus attendre au non-respect par la Couronne de ses obligations en vertu de traités et de ses autres obligations relatives aux revendications particulières. La décision du Tribunal sur toute revendication particulière dont il sera saisi sera définitive. Cependant, une nation autochtone ou d'autres requérants pourront très bien décider, plutôt, de soumettre une revendication particulière aux processus plus longs et plus larges d'établissement ou de renouvellement des traités.

Comme la ligne théorique qui sépare les revendications particulières des revendications globales n'est pas nécessairement très nette, la loi devrait définir avec soin la revendication particulière. Cette définition devrait englober tous les différends que la politique fédérale actuelle considère soit comme des revendications particulières, soit comme des revendications spéciales. De manière générale, cette définition devrait regrouper les revendications concernant les droits et les obligations issus de traités, ainsi que les revendications fondées sur le manquement de la Couronne à ses obligations légales, ou juridiques, ou à ses obligations de fiduciaire. Cette définition devrait viser à inclure plutôt qu'à exclure toute la gamme des différends susceptibles

de surgir entre la Couronne et les parties autochtones aux traités. De toute manière, la définition de la revendication particulière devrait certainement comprendre les questions relatives aux traités qui sont actuellement du ressort des tribunaux. Il incombera au Tribunal de décider, sous réserve d'une révision judiciaire, si une revendication dont il est saisi relève de la compétence que lui confère sa loi habilitante.

La loi habilitante doit également exiger que le Tribunal adopte, lorsqu'il s'agit de trancher des revendications particulières résultant de traités ou d'examiner des questions se rapportant à l'établissement ou à la mise en œuvre des traités, une interprétation large et progressiste des traités, plutôt que de s'en tenir aux règles formelles de la preuve (y compris la règle d'exclusion de la preuve extrinsèque) qui régissent la procédure des tribunaux judiciaires. En particulier, la loi habilitante doit faire en sorte que le Tribunal, au moment d'interpréter les conditions litigieuses et de définir un redressement approprié au manquement, tienne compte des obligations de fiduciaire de la Couronne, du droit coutumier et des optiques autochtones ainsi que de la conduite des parties en cause et de leurs relations. De plus, il faudrait que le texte de loi rappelle au Tribunal pertinence de la maxime qui veut que délai de justice équivale à déni de justice.

Régler l'important arriéré de revendications particulières dont le Tribunal sera saisi exigera une échéance. Par contre, les processus à plus long terme d'établissement et de renouvellement des traités visant les problèmes plus profonds seront d'une durée illimitée. Étant donné le rôle du Tribunal dans les processus relatifs aux traités à long terme, il demeurera en existence le temps qu'il faudra.

Il est une question de principe qui devra être décidée, celle de savoir si une nation autochtone ou d'autres requérants autochtones pourront de leur propre initiative saisir le Tribunal de revendications particulières, ou s'il leur faudra obtenir le consentement de la Couronne et, en l'occurrence, celui de la Couronne du chef de la province lorsque le différend portera sur des terres dont elle détient le titre sous-jacent. En fin de compte, nous recommandons que la Couronne n'ait pas le pouvoir de s'opposer au droit des requérants de soumettre de telles questions au jugement exécutoire du Tribunal. En effet, l'obligation d'obtenir le consentement de toutes les parties en cause serait pour le gouvernement une très forte incitation à retarder l'examen des revendications, dont beaucoup sont en suspens depuis très longtemps déjà.

Lorsque le Tribunal est saisi d'une revendication, il pourra reconnaître la qualité

d'intervenir à des tiers dont les intérêts seront directement touchés par la décision. Nous pensons tout spécialement aux propriétaires locaux, aux municipalités et aux pêcheurs de la région concernée, sur lesquels la revendication aurait des conséquences directes, si le requérant devait avoir gain de cause.

Enfin, pour ce qui est d'une revendication particulière fondée sur un traité qui comporte son propre mécanisme de résolution des différends en cas de non-exécution, l'examen de la revendication se ferait normalement dans le cadre du processus convenu. Toutefois, s'il advenait qu'une revendication soulève des enjeux de portée générale dépassant les limites du différend immédiat, la nation autochtone devrait pouvoir demander au Tribunal de la trancher. Si la partie non autochtone conteste le fait que le Tribunal soit saisi d'une telle revendication, arguant qu'elle aurait dû être soumise au mécanisme prévu par le traité, il incombera au Tribunal de décider si, dans les circonstances, il lui paraît justifié de se substituer à l'autre instance. Inversement, les organismes chargés par le traité de résoudre les différends peuvent, dans certaines circonstances exceptionnelles, décider qu'il serait préférable de soumettre la revendication au Tribunal. Une fois que le Tribunal ou l'organisme chargé de prendre une décision en vertu du traité aura décidé d'examiner la revendication, l'autre devrait normalement se désister et refuser de l'instruire.

Les dispositions législatives que nous proposons pour le Tribunal visent de manière générale à augmenter les choix dont disposent les autochtones pour obtenir justice. C'est un principe qui mérite d'être appuyé, même au prix de quelques incohérences possibles entre les mécanismes de résolution des conflits contenus dans les différents traités et la structure du Tribunal lui-même.

Les processus d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités

En définissant la compétence qu'il faudrait attribuer au Tribunal en matière de revendications globales, nous traitons séparément les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale, même si, dans les faits, ces deux questions sont souvent intimement liées.

Les revendications territoriales

Le Tribunal ne devrait pas exercer un rôle important dans les questions non uniquement liées au processus, qui peuvent surgir au cours des négociations d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités entre la

Couronne et les nations autochtones, y compris les Métis et les Inuit. La plupart de ces questions ne se prêtent pas à une décision judiciaire ou quasi judiciaire. Ces questions concerneront généralement l'établissement d'une nouvelle répartition des terres, des ressources et des pouvoirs législatifs et ne pourront donc être réglées de manière satisfaisante que dans le cadre de l'ensemble de la relation établie (ou à établir) par traité.

En revanche, le Tribunal devrait pouvoir décider si le financement accordé par le gouvernement aux parties autochtones est approprié. Il pourra également s'assurer que les négociations sont menées de bonne foi. Cependant, dans la mesure où le Tribunal n'aura pas obtenu de la province une délégation de pouvoir pour les questions touchant essentiellement la propriété et les droits civils, il est peu probable qu'il puisse se fonder sur la compétence conférée uniquement par la loi fédérale pour ordonner à une province de prendre part à une négociation. Les tribunaux pourraient conclure que la compétence constitutionnelle du Parlement relativement aux Indiens et à leurs terres ne s'applique pas aux aspects du processus bilatéral de traité qui touchent les terres dans lesquelles la province détient un titre sous-jacent et sur lesquelles il n'existe peut-être pas de titre ancestral. Toutefois, les tribunaux souscriront peut-être à nos considérations, décrites dans le chapitre 2, selon lesquelles l'extinction présumée du titre ancestral à la signature des traités historiques n'a peut-être pas eu lieu, si bien que le titre ancestral pourrait continuer de coexister avec le titre que détient la Couronne provinciale sur bon nombre de ses terres.

Par ailleurs, les parties devraient pouvoir s'entendre mutuellement pour soumettre au Tribunal toutes les questions sur lesquelles elles ne parviennent pas à s'entendre. Cet arbitrage serait particulièrement indiqué dans les cas où les parties veulent trancher un point qui bloque la négociation de questions centrales. L'autonomie des parties devrait être le principe directeur: les parties sont généralement les mieux placées pour décider quel est le meilleur moment de faire appel à un tribunal indépendant pour régler une question qui n'est pas uniquement liée au processus. Le Tribunal devrait avoir le pouvoir de trancher de manière définitive les différends qui lui sont soumis et d'émettre des ordonnances qui lient les parties.

Cependant, le Tribunal devrait également avoir la possibilité de refuser d'exercer cette compétence. Par exemple, il peut juger que la question qui lui est soumise serait bien mieux résolue par les parties elles-mêmes et décider de les renvoyer à la table de négociation, quitte à leur suggérer des pistes de solution. Il pourrait encore estimer que son intervention est prématurée et

renvoyer le point en litige aux parties, accompagné ou non d'observations.

Enfin, il peut arriver que les parties laissent sans solution une question de principe concernant l'interprétation des droits existants, issus de traités ou de titres ancestraux non éteints, pendant qu'elles négocient d'autres points. Dans de tels cas, que nous prévoyons assez rares, nous proposons que les autochtones puissent présenter de leur propre initiative à l'arbitrage du Tribunal une question particulière que le gouvernement se refuserait à soumettre, afin d'obtenir une décision

exécutoire. Nous tenons à souligner que ce pouvoir s'appliquerait uniquement aux questions liées aux droits ancestraux ou issus de traités susceptibles d'être invoqués en justice si les requérants décidaient d'adopter cette voie.

La mise en œuvre du droit à l'autonomie gouvernementale

Il est peu probable que les questions de fond entourant les négociations sur la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale se prêtent au pouvoir décisionnel du Tribunal. En effet, les négociations entre les ordres de gouvernement fédéral, provincial et autochtone sur la reconnaissance des pouvoirs constitutionnels et le transfert d'une assise territoriale et de ressources suffisantes pour permettre l'autonomie gouvernementale des autochtones soulèvent des questions politiques de la plus grande importance. Cependant, sous réserve de certaines limites constitutionnelles en cas de non-délégation de pouvoirs provinciaux au Tribunal, ce dernier aurait compétence pour surveiller le processus de négociation qui s'appliquerait, ainsi que le pouvoir de se prononcer sur une question qui lui serait soumise par les parties.

Néanmoins, en plus de ses rôles de surveillance du processus de négociation et d'arbitre consensuel, le Tribunal serait peut-être l'organe approprié pour résoudre certains différends quant à la nécessité de déterminer si un groupe autochtone devrait être reconnu ou non comme une nation possédant le droit à l'autonomie gouvernementale. La Commission a recommandé que des critères de reconnaissance portant notamment sur la culture et la langue soient inclus dans la loi. Le Tribunal créera pour l'occasion des comités spéciaux qui auront le pouvoir de recommander au gouvernement fédéral de reconnaître ou non la qualité de nation à un groupe la réclamant. En cas de rejet par le gouvernement fédéral d'une recommandation présentée par un comité en faveur d'une telle reconnaissance, du fait que le droit inhérent du groupe concerné à l'autonomie gouvernementale s'est éteint ou n'a jamais existé, les requérants autochtones pourront alors présenter leur demande au Tribunal lui-

même.

Respect

Les parties à un nouveau traité ou accord pourront demander au Tribunal de résoudre certains litiges liés au respect des ententes conclues dans un secteur du ressort du Tribunal. Les signataires de traités existants pourront également inclure une disposition analogue concernant les différends qui ne relèvent pas déjà de la compétence générale conférée par la loi au Tribunal. Ainsi, une partie qui allègue que l'application de l'entente contrevient à son esprit devrait pouvoir réclamer l'assistance du Tribunal. Ce dernier aurait compétence légale pour faire enquête sur une plainte de non-respect, pour trancher le litige et imposer le redressement approprié.

Les signataires d'un nouveau traité seraient toujours libres de mettre au point leur propre mécanisme de résolution des différends; cependant, le Tribunal, doté d'une structure développée, de solides capacités et de la compétence légale nécessaire, offrirait une voie différente à la fois attrayante et pratique.

Redressement provisoire

Afin que les processus de résolution des litiges concernant les terres et les ressources demeurent équitables et efficaces, il est indispensable que leur objet ne soit pas perdu ou irrémédiablement diminué avant la fin des négociations ou le règlement des différends par voie judiciaire. Nous avons proposé que les parties soient tenues de négocier de bonne foi et de faire des efforts raisonnables en vue de conclure des ententes de redressement provisoire devant suspendre ou régler la mise en valeur des terres et des ressources, et de prévoir un mécanisme pour leur gestion. Le Tribunal devrait avoir compétence pour superviser la négociation, la mise en œuvre et la conclusion d'ententes de redressement provisoire visant à assurer la négociation de bonne foi de l'établissement, de la mise en œuvre et du renouvellement des traités, et être habilité à imposer une entente de redressement provisoire en cas de non-respect de l'obligation de négocier et à ordonner, au besoin, d'autres formes de redressement provisoire.

Le Tribunal serait un organisme approprié pour rendre des ordonnances de redressement provisoire visant les droits sur les terres et les ressources faisant l'objet de négociations, une fois qu'il aurait acquis la certitude que la revendication présentée par les requérants est défendable. L'existence de mesures de redressement efficaces de cette nature devrait inciter fortement les

gouvernements à ne pas retarder les négociations et le règlement équitable des revendications.

Toutefois, pour que les provinces soient liées par une ordonnance de redressement provisoire, il faudra probablement que le Tribunal fasse l'objet d'une délégation de pouvoirs par les législatures provinciales afin de parfaire sa compétence. En effet, lorsque les mesures de redressement ordonnées par le Tribunal s'appliqueront aux terres appartenant à la Couronne du chef de la province qui ne sont pas nécessairement assujetties à un titre ancestral existant, les tribunaux risquent de statuer que l'ordonnance se rapporte essentiellement à la propriété et aux droits civils dans la province, plutôt qu'aux peuples autochtones et à leurs terres.

Les revendications territoriales particulières ayant généralement une portée plus limitée, le Tribunal aura moins souvent l'occasion d'exercer son pouvoir d'ordonner des mesures de redressement provisoire. Cependant, dans le cas d'une revendication dont la nature est telle que son objet même est menacé de disparition, le Tribunal devrait là aussi être habilité à imposer des mesures de redressement provisoire.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande:

2.4.32

Que le Tribunal soit investi par la loi fédérale du pouvoir d'intervenir dans les deux domaines suivants:

a) le règlement des revendications particulières, y compris celles que la partie autochtone retire des processus plus généraux d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités;

b) les processus d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités.

2.4.33

Qu'en ce qui concerne les revendications particulières, le Tribunal ait compétence:

a) pour vérifier si le financement octroyé au requérant par le gouvernement fédéral est suffisant;

b) pour veiller à ce que le processus de négociation soit mené de bonne foi et pour émettre des ordonnances exécutoires en cas de non-respect de ce principe;

c) pour se prononcer sur les revendications ou les parties de revendications qui lui sont soumises par des requérants autochtones et, au besoin, pour ordonner un recours approprié.

2.4.34

Qu'en ce qui concerne les processus à long terme d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités, le Tribunal ait compétence:

a) pour vérifier si le financement octroyé aux parties autochtones par le gouvernement fédéral est suffisant;

b) pour superviser la négociation, la mise en œuvre et la conclusion d'ententes de redressement provisoire, pour imposer de telles ententes en cas de non-respect de l'obligation de négocier de bonne foi et pour accorder un redressement provisoire en attendant l'aboutissement des négociations de traités nouveaux ou renouvelés, concernant des terres fédérales et sur des terres provinciales, lorsque la province lui en aura délégué le pouvoir;

c) pour se prononcer sur les points en litige que les parties lui auront soumis par consentement mutuel;

d) pour s'assurer que le processus de négociation est mené de bonne foi;

e) pour se prononcer, à la demande d'une partie autochtone, sur des questions se rapportant aux droits ancestraux ou issus de traités qui sont liées aux négociations et qui peuvent être invoquées en justice;

f) pour faire enquête sur les plaintes de non-respect d'une disposition de traité, trancher le litige et accorder un recours approprié lorsqu'il en sera habilité par les parties au traité;

g) pour recommander au gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de comités créés à cette fin, de reconnaître ou de ne pas reconnaître comme nation autochtone un groupe affirmant son droit à l'autonomie gouvernementale.

2.4.35

Que la loi habilitante exige du Tribunal qu'il adopte une interprétation large et progressiste des traités plutôt que de se limiter aux règles techniques de la preuve et qu'il tienne compte des obligations de fiduciaire de la Couronne, du droit coutumier et du droit des biens autochtones, ainsi que des rapports que les parties ont entretenus jusque-là.

2.4.36

Que le Tribunal des terres et des traités autochtones remplace la Commission des revendications des Indiens.

Fondements constitutionnels

Un fondement législatif est indispensable à tout tribunal amené à prendre des décisions ayant force exécutoire au sujet des droits et des obligations et à émettre des ordonnances engageant l'autorité de l'État. D'autre part, dans un système fédéral, il est important de préciser quels sont les ordres de gouvernement qui ont le pouvoir constitutionnel de conférer un mandat légal à un tel organisme.

La Commission préférerait nettement que les provinces collaborent activement avec le gouvernement fédéral et les autochtones afin que le Tribunal puisse jouer son rôle d'instrument de la justice. Nous espérons surtout que les provinces accepteront de déléguer au Tribunal les pouvoirs qui lui permettront d'imposer des mesures de redressement provisoire et de suivre le déroulement des négociations. Toutefois, le Parlement du Canada dispose des pouvoirs législatifs voulus pour habiliter le Tribunal à s'acquitter avec efficacité d'une partie importante de son mandat, en l'occurrence le règlement des revendications particulières, notamment celles qui se rapportent aux terres.

Un tribunal fédéral doté de pouvoirs supplémentaires délégués par les provinces

La tâche principale du Tribunal sera liée au règlement des revendications

particulières s'appuyant sur des traités existants qui n'ont pas été honorés, ou sur d'autres fondements juridiques tels qu'un engagement de la Couronne à réserver des terres à l'intention des autochtones. Nous estimons que les revendications particulières adressées à la Couronne, quelle que soit leur origine, relèvent directement de la compétence législative fédérale exclusive relativement aux Indiens et à leurs terres, même lorsqu'elles se rapportent à des terres dont une province détient le titre sous-jacent. En raison des pouvoirs constitutionnels du Parlement, il est approprié que le Tribunal soit constitué en vertu d'une loi fédérale, après des consultations approfondies avec les autochtones et les provinces. Cela aurait également comme avantage de réduire la probabilité d'une contestation de la légitimité du Tribunal aux termes de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Cependant, il est tout aussi évident que les provinces ont un intérêt direct dans le règlement de nombreux différends en suspens entre les autochtones et la Couronne. Pour mener à bien les processus généraux d'établissement, de renouvellement et de mise en œuvre des traités, il faudra sans doute que les provinces délèguent au Tribunal les pouvoirs qui lui permettront de soutenir les négociations et d'accorder des redressements provisoires.

Par ailleurs, les provinces doivent confirmer les pouvoirs législatifs nécessaires au troisième ordre de gouvernement pour que se concrétise l'autonomie gouvernementale. Et même lorsque le droit constitutionnel n'exige pas la collaboration de la province à la résolution d'un différend (en ce qui concerne par exemple des revendications territoriales particulières), il se pourrait dans certains cas que le résultat les touche de près. En bref, les provinces sont des acteurs extrêmement importants dans le processus de renouvellement de la relation entre les peuples autochtones et le Canada.

En participant activement à l'application des recommandations de la Commission, les provinces donneraient la preuve qu'elles prennent à cœur le succès de l'entreprise. Elles feraient un pas dans la bonne direction en acceptant de déléguer au Tribunal le pouvoir de statuer sur tous les points litigieux relevant de son mandat, même s'ils sont étrangers à la compétence législative exclusive du gouvernement fédéral. Cela maximiserait la capacité du Tribunal à instruire des affaires de manière complète et concluante. La Cour suprême du Canada a confirmé, dans l'arrêt *P.E.I. Potato Marketing Board c. Willis*, que la Constitution autorise la délégation des pouvoirs d'une assemblée législative d'un ordre de gouvernement à un organisme administratif créé par l'autre³⁷⁷.

Une fois que le Tribunal aura été constitué par le Parlement, les provinces pourront chacune à leur rythme signifier leur adhésion en adoptant une loi déléguant au Tribunal le pouvoir dont il a besoin pour s'acquitter de ses fonctions. Ainsi, elles participeraient activement au processus de renouvellement, à l'intérieur de leurs frontières, de la relation entre les autochtones et les autres habitants. Par exemple, elles prendraient part aux consultations sur la formation et le fonctionnement du Tribunal et seraient invitées à proposer des candidatures.

Un tribunal fédéral doté de pouvoirs exclusivement fédéraux

Il est clair qu'il serait préférable que le Tribunal bénéficie de la collaboration entre les gouvernements. Cependant, le Parlement du Canada est habilité par la Constitution à conférer au Tribunal le pouvoir légal nécessaire pour qu'il s'acquitte des aspects les plus importants du mandat que nous recommandons de lui confier. Nous allons examiner ici l'étendue des pouvoirs dont dispose le Parlement pour légiférer dans ce domaine.

Le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* habilite le Parlement à adopter une loi portant création d'un tribunal ayant compétence sur toute une gamme de questions découlant des traités autochtones, des revendications territoriales et de l'autonomie gouvernementale. Un tribunal pourrait se voir attribuer des pouvoirs lui permettant de prendre des décisions concernant toute matière relevant du paragraphe 91(24). De plus, le droit relatif à la responsabilité de la Couronne du chef du Canada relève de la compétence fédérale, qu'il ait forme de loi ou pas, tout comme la common law se rapportant au titre ancestral.

L'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* constitue un autre fondement possible. Cet article autorise le Parlement à «établir des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada». En vertu de cette disposition, le Parlement peut créer un tribunal habilité à trancher les différends relevant des lois fédérales, ainsi que de la common law fédérale se rapportant au titre ancestral et à la responsabilité de la Couronne fédérale.

Malgré les vastes pouvoirs que ces dispositions accordent au Parlement, la Couronne du chef des provinces détient le titre sous-jacent de la plupart des terres qui donnent lieu à la revendication d'un titre ancestral non éteint et à des revendications particulières fondées sur les traités existants. Trois dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867* donnent aux législatures provinciales le pouvoir exclusif de légiférer au sujet de ces terres. Le paragraphe 92(5) leur

confère la compétence législative sur l'administration et la vente des terres publiques qui appartiennent à la province, tandis que le paragraphe 92(13) leur attribue la compétence en matière de propriété et de droits civils dans la province. L'article 92A de la *Loi constitutionnelle de 1867* constitue une troisième source importante de pouvoir provincial puisqu'il donne aux provinces le pouvoir législatif exclusif sur les ressources non renouvelables, les ressources forestières et l'énergie électrique.

Un tribunal dont les pouvoirs découleraient uniquement d'une loi fédérale n'aurait pas compétence sur des questions qui, de par leur caractère véritable, relèvent d'une de ces compétences provinciales plutôt que de la sphère fédérale concernant les «Indiens et les terres réservées pour les Indiens». Toutefois, lorsque les provinces sont entrées dans la Confédération, le territoire qui leur a été confié était sujet aux ententes existantes le concernant et à tout intérêt autre que celui de la province. Des dispositions analogues s'appliquent à l'accession ultérieure d'autres provinces à la Confédération.

Malgré les restrictions en matière de compétence législative fédérale qui empêchent le Parlement d'attribuer les pleins pouvoirs au Tribunal dans tous les aspects de son mandat d'origine législative, il est tout aussi important de souligner la compétence étendue que la loi fédérale peut conférer. Selon la doctrine de la primauté, les lois fédérales qui, de par leur caractère véritable, concernent les «Indiens et les terres réservées pour les Indiens», l'emportent sur toute loi provinciale ou disposition de common law incompatible. Par ailleurs, on peut faire en sorte qu'une loi fédérale s'applique expressément à la Couronne du chef des provinces, tout en respectant les autres aspects relevant de la compétence constitutionnelle du Parlement. Le droit constitutionnel du Canada ne contient aucune doctrine générale prévoyant l'immunité intergouvernementale.

Ainsi, l'étendue de la compétence qu'une loi fédérale peut accorder à un tribunal fédéral en vue de prendre des décisions exécutoires pour la Couronne du chef d'une province dépend entièrement de la portée que les tribunaux sont prêts à accorder au droit fédéral du titre ancestral, aux obligations de fiduciaire de la Couronne et à l'autorité législative du Parlement en vertu du paragraphe 91(24). Bien que l'on ne puisse guère deviner à coup sûr les interprétations que les tribunaux donneront de la Constitution, nous remarquons que ces derniers ont généralement donné par le passé une interprétation large du paragraphe 91(24). Nous estimons tout à fait plausible l'observation formulée par Peter Hogg:

[TRADUCTION] Il paraît donc tout à fait probable que les tribunaux confirmeront les lois pouvant être rationnellement rapprochées des politiques indiennes intelligibles, même si ces lois seraient d'ordinaire situées en dehors du champ de compétence fédéral³⁷⁸.

Un tribunal fédéral et la compétence des cours supérieures provinciales garantie par la Constitution

Les articles 96 à 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867* contiennent des dispositions concernant l'organisation judiciaire qui posent un problème différent. Ces dispositions prévoient la nomination par le gouvernement fédéral de juges dans les cours supérieures et les cours de district et de comté dans chaque province; elles précisent que les juges seront choisis parmi les membres du Barreau de la province où ils siègent, et assurent leur indépendance en garantissant leur maintien en fonction jusqu'à l'âge prescrit de la retraite, ainsi que leurs salaires, allocations et pensions.

Les tribunaux ont jugé que ces articles empêchent les législatures (fédérale et provinciales) de conférer aux tribunaux constitués par les provinces des pouvoirs de nature judiciaire identiques ou analogues à une compétence exercée exclusivement et de tout temps par les cours supérieures ou les cours de district ou de comté. Par ailleurs, étant donné qu'il est justement de la compétence d'un tribunal visé par l'article 96 de décider si des tribunaux inférieurs ont contrevenu à leur devoir d'équité ou outrepassé leur pouvoir légal, les lois provinciales ne peuvent supprimer le pouvoir de contrôle juridictionnel que les cours supérieures de la province ont sur eux³⁷⁹.

Ces dispositions ne présentent pas un obstacle constitutionnel grave à la création d'un Tribunal des terres et des traités autochtones, pour les raisons suivantes. Tout d'abord, qu'il détienne ou non une partie de sa compétence en vertu de la loi provinciale, le Tribunal sera constitué en vertu d'une loi fédérale. Le point de vue orthodoxe veut que le pouvoir du Parlement de créer des tribunaux administratifs dans le champ de compétence fédéral ne soit pas assujéti aux mêmes restrictions que celles qui s'appliquent aux organes de compétence provinciale. Les articles 96 à 100 semblent viser la nomination et la durée des fonctions des juges des cours supérieures des provinces.

Deuxièmement, quand bien même les articles de la *Loi constitutionnelle de 1867* sur l'organisation judiciaire s'appliqueraient aux tribunaux constitués par le gouvernement fédéral, une contestation de la constitutionnalité de la loi ne

serait retenue que s'il était établi que le Tribunal des terres et des traités autochtones avait reçu compétence pour instruire des affaires au moins analogues à celles qui relevaient exclusivement des compétences exercées de tout temps par les cours supérieures, de district ou de comté. La définition de certains droits en vertu de la common law fédérale relative au titre ancestral ou aux obligations de fiduciaire de la Couronne à l'égard des peuples autochtones, par exemple, pourrait être considérée comme relevant de ces compétences exclusives, mais beaucoup d'autres questions ne le seraient pas.

Ainsi, les cours supérieures ne détiennent pas traditionnellement une compétence exclusive sur les questions de droit constitutionnel; les cours inférieures peuvent être amenées à se prononcer sur la constitutionnalité de la conduite d'un agent de police, et les tribunaux administratifs peuvent répondre eux-mêmes aux contestations en vertu de la Constitution relativement à la validité de leurs lois habilitantes. Par conséquent, rien ne s'oppose à ce que le Tribunal reçoive la compétence d'interpréter l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ou l'étendue du pouvoir législatif du Parlement en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* dans le cadre d'un litige dont il serait saisi. Aucun aspect de la compétence des cours supérieures n'étant analogue au rôle proposé de surveillance du processus de négociation entre les peuples autochtones et la Couronne, il serait impossible d'invoquer l'article 96 pour contester cet aspect de la compétence du Tribunal.

Troisièmement, la Cour suprême a confirmé des lois qui conféraient aux tribunaux provinciaux des pouvoirs qui, pris isolément, étaient analogues à ceux des juges visés par l'article 96, mais qui, placés dans un contexte institutionnel global, représentaient les parties constitutives d'un système administratif plus large³⁸⁰. Le Tribunal dont nous proposons la création bénéficiera probablement de cette exception dans la mesure où il sera perçu comme un organe auxiliaire faisant partie intégrante du processus non judiciaire de règlement de différends à plusieurs facettes par la négociation. L'importance pour le Tribunal d'être capable de s'acquitter de son mandat en faisant appel à des non-juristes et à des autochtones, de disposer d'une capacité de recherche indépendante et d'appliquer une procédure informelle est une caractéristique qui renforce ce point de vue.

Quatrièmement, le Parlement pourrait recourir à l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* afin de créer un tribunal fédéral. Cet article autorise expressément le Parlement à constituer, «nonobstant toute disposition contraire», d'autres tribunaux pour assurer la meilleure administration des lois du Canada. Il exige toutefois que les droits et obligations définis par ce tribunal

s'appuient sur le droit fédéral, lequel comprend le droit que le Tribunal aura sans doute à administrer: la législation fédérale, le titre ancestral ou la responsabilité de la Couronne du chef du Canada. Nous ne recommandons pas la constitution d'un organisme susceptible d'être considéré comme un tribunal au sens de l'article 101. En effet, pour que le Tribunal puisse bien remplir sa mission, il est indispensable que sa procédure soit d'une grande souplesse, que ses membres proviennent d'horizons variés et qu'ils lui apportent des optiques et des compétences différentes.

Il est clair toutefois que le droit constitutionnel impose au moins deux limites à la compétence du Tribunal. Premièrement, en cas de demande de révision judiciaire, une cour d'appel pourrait suspendre une décision du Tribunal pour le motif que le Parlement ne disposait pas de l'autorité constitutionnelle nécessaire pour le créer.

Deuxièmement, les assemblées législatives peuvent, explicitement ou implicitement, autoriser les tribunaux à se prononcer sur les questions de droit constitutionnel susceptibles d'être soulevées au cours de leurs travaux. Cependant, cette compétence accordée au Tribunal n'empêche pas les cours supérieures d'exercer leur pouvoir inhérent de statuer sur la constitutionnalité des lois fédérales et provinciales, soit en raison de la répartition des pouvoirs, soit aux termes de la Charte ou de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Néanmoins, c'est aux cours supérieures qu'il revient de décider dans chaque cas d'exercer ou non leurs compétences afin d'entendre des contestations de certaines lois en vertu de la Constitution. L'existence d'un organisme administratif indépendant et spécialisé, habilité à trancher les questions de droit constitutionnel ainsi que d'autres aspects relevant directement de sa compétence spécialisée, incitera peut-être une cour à ne pas se prononcer avant que le Tribunal n'ait rendu lui-même sa décision en la matière.

Si le Parlement peut accorder à un tribunal la compétence de se prononcer sur un certain sujet, il peut faire en sorte d'exclure les cours supérieures des provinces de cette compétence, sauf pour les questions de droit constitutionnel. Il serait extrêmement commode de confier au Tribunal, organisme constitué spécialement pour régler les litiges de ce type, la compétence exclusive sur les questions relevant de son mandat législatif. De cette façon, toutes les décisions rendues par le Tribunal bénéficieraient des compétences spécialisées de l'organisme et cela permettrait de réduire les incohérences juridiques et d'empêcher le requérant de choisir à son gré l'instance où s'adresser.

Nous proposons néanmoins que les requérants autochtones puissent, lorsque leur revendication est justiciable, choisir de la régler par la voie judiciaire au lieu d'être tenus de s'adresser au Tribunal. Il serait malavisé de recommander une disposition qui supprimerait un recours juridique que les autochtones ont parfois trouvé utile. Par ailleurs, dans la mesure où ces revendications relèvent de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, il est impossible d'enlever aux cours supérieures des provinces leur compétence en ce domaine. Cependant, si le Tribunal fonctionne de la manière prévue, les requérants devraient normalement lui trouver une utilité au moins aussi grande qu'aux tribunaux.

Recommandation

La Commission recommande:

2.4.37

Que le Tribunal soit habilité à se prononcer sur les revendications particulières, au même titre que les cours supérieures des provinces.

Structure

La gamme des questions dont pourrait être saisi le Tribunal est étendue, varie selon les régions et revêt une importance fondamentale pour un grand nombre de nations et de groupes autochtones ayant leur histoire, leur tradition et leur culture propres. Certains aspects de la compétence du Tribunal seront probablement nécessaires pour une période donnée, alors que d'autres le seront indéfiniment. La composition du Tribunal devra refléter la gamme des connaissances requises pour résoudre les différents litiges. Le Tribunal sera peut-être également amené à adapter sa procédure pour tenir compte de la nature du litige à trancher. Par ailleurs, sa structure devra tenir compte pleinement de l'intérêt capital des provinces dans certains aspects de ses activités.

En raison de cette diversité, faudra-t-il confier à un seul tribunal la compétence sur toutes les questions, quelle que soit la région où elles sont soulevées ou quels que soient les autochtones concernés? Ou devrait-on au contraire envisager plusieurs tribunaux dont la compétence pourrait être déterminée en fonction du lieu du litige, de la nature de ce dernier (p. ex. autonomie gouvernementale ou revendications particulières), ou selon que le litige porte sur des terres ou des ressources dont la Couronne du chef de la province

détient le titre sous-jacent?

Il faudrait choisir une structure présentant à la fois les avantages organisationnels d'un organisme centralisé et la capacité de s'adapter que rendrait possible un ensemble de tribunaux plus spécialisés. Le moyen d'atteindre un tel équilibre serait peut-être de constituer un tribunal dont la compétence s'étendrait à toutes les régions du Canada, mais qui formerait divers comités chargés de se pencher sur des questions particulières. La création d'un seul tribunal répartissant ses travaux entre ses différentes composantes internes offre l'immense avantage d'éviter les doutes et les querelles quant à la compétence de ce tribunal. Il importe aussi que les peuples autochtones puissent présenter leurs revendications dans leur intégralité et n'aient pas à les subdiviser en fonction des différents mécanismes chargés de les entendre.

Le Tribunal pourrait également disposer d'un greffe ayant des bureaux dans toutes les régions du pays, dont la fonction serait de recevoir les documents et d'offrir des services connexes liés aux affaires soumises au Tribunal. Celui-ci pourrait être doté d'une bibliothèque contenant, entre autres choses, les comptes rendus des recherches effectuées par les comités au sujet des différends, ainsi que leurs décisions. Bien qu'ils ne soient pas légalement exécutoires, les résultats de recherches et les décisions motivées concernant d'autres affaires seraient d'une grande utilité aux prochains requérants et comités, et permettraient d'apporter au processus un degré fort apprécié d'uniformité, de compétence et d'efficacité.

Le bureau de direction du Tribunal serait composé de membres supérieurs permanents ainsi que de représentants régionaux. Il aurait pour tâche de superviser et de coordonner les activités et le budget du Tribunal et d'en répondre publiquement. Il serait également utile que le Tribunal offre des services juridiques centraux et dispose d'un petit groupe de recherchistes auxquels les comités pourraient faire appel.

À part les membres permanents à temps plein ayant des responsabilités de direction, les effectifs du Tribunal seraient nommés sur une base provinciale ou régionale. Ils seraient chargés des litiges en fonction de leurs connaissances et de leur expérience. Les membres des comités seraient choisis par les requérants et les gouvernements fédéral et provinciaux. Le président de chaque comité serait désigné conjointement par les parties et, en cas de désaccord, le Tribunal pourrait imposer son choix.

Il n'est pas toujours facile de savoir à partir de quel moment les connaissances locales et spécialisées, dont il est souhaitable que les membres du Tribunal disposent, risquent de nuire à l'apparence d'impartialité et d'indépendance. C'est là un aspect qui aura son importance, si l'on en juge par la récente décision de la Cour suprême du Canada dans *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, où certains juges ont affirmé que le comité d'appel de l'impôt créé par le conseil de bande n'était pas suffisamment indépendant de celui-ci pour offrir un recours approprié qu'il fallait épuiser avant de recourir à la révision judiciaire. Cependant, comme le montre l'expérience des conseils tripartites d'arbitrage, les tribunaux sont tenus d'adopter une approche contextuelle pour l'établissement des normes d'indépendance et d'impartialité lorsque la composition d'un organisme doit refléter les perspectives générales de chacune des parties³⁸¹. Néanmoins, il faudra tâcher d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts au moment du choix des membres qui constitueront les comités. L'affaire *Matsqui* nous rappelle également que les modalités de nomination des membres des tribunaux ont une incidence importante sur l'indépendance de ceux-ci et sur la confiance qu'ils inspirent à la population. Nous proposons que, pendant toute la durée de leur mandat, les membres du Tribunal siègent à titre inamovible. Il faudrait également tenir compte d'autres aspects tels que la durée des fonctions, la reconduction, la rémunération et les pouvoirs et procédures disciplinaires.

Afin que les membres du Tribunal soient largement représentatifs des peuples autochtones et qu'ils apportent une expertise diversifiée, il faudrait que la plupart soient nommés à temps partiel, comme c'est généralement le cas dans les tribunaux des droits de la personne et les conseils d'arbitrage, par exemple.

Nomination des membres

La crédibilité et la légitimité du Tribunal dépendront de sa composition et de la formule de nomination de ses membres. Trois principes sont à retenir.

Premièrement, les autochtones, hommes et femmes, devront être dûment représentés à tous les paliers du Tribunal. Les comités de décision devraient être composés pour la moitié de membres autochtones du Tribunal, ou le plus près possible de la moitié, étant donné que les membres siégeant aux comités doivent être en nombre impair. Par ailleurs, la coprésidence du Tribunal devrait être assurée par un autochtone et un non-autochtone. La façon d'appliquer ce principe pourrait consister à donner aux groupes autochtones le pouvoir de proposer des candidats pour la moitié des postes, y compris celui de coprésident, et à faire en sorte que la moitié des membres nommés par le

gouvernement fédéral aux divers paliers du Tribunal soient choisis parmi les candidatures proposées par les groupes autochtones.

Deuxièmement, il faudrait que les membres du Tribunal soient représentatifs de toutes les régions du Canada et que les provinces qui délèguent des pouvoirs législatifs au Tribunal aient le droit de proposer des membres à temps plein ainsi que la moitié des membres non autochtones à temps partiel qui trancheront les litiges survenant à l'intérieur des limites de leur territoire.

Troisièmement, le processus de nomination des membres devra répondre aux exigences croissantes du public en matière de transparence, d'équité et de responsabilité. Par exemple, un comité de sélection représentatif des principales parties concernées serait chargé d'approuver toutes les candidatures présentées. Le gouvernement du Canada pourrait nommer, sur recommandation commune du ministre de la Justice et du futur ministre des Relations avec les autochtones, les membres à partir d'une liste de candidats approuvés par le comité.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande:

2.4.38

Que les membres et le personnel du Tribunal:

a) reflètent une parité entre autochtones et non-autochtones, cela à tous les paliers, y compris celui de la coprésidence du Tribunal;

b) soient représentatifs des provinces et des régions.

2.4.39

Que la nomination des membres à temps plein et à temps partiel du Tribunal se fasse comme suit:

a) le processus de nomination devra être transparent;

b) les candidats seront présentés par la population, les nations ou les organisations autochtones, le gouvernement fédéral et les provinces déléguant

des pouvoirs au Tribunal;

c) les candidatures seront soumises à l'approbation d'un comité de sélection, qui décidera si les candidats sont qualifiés et aptes à siéger;

d) les membres seront nommés par le gouvernement fédéral, sur recommandation commune du ministre de la Justice et du futur ministre des Relations avec les autochtones;

e) les conditions de nomination des coprésidents et des membres préciseront que, pendant la durée de leur mandat, ils siègent à titre inamovible.

Procédure

Il n'est pas utile pour le moment de chercher à définir avec précision les codes de procédure du Tribunal et de ses comités. Il faudrait laisser un peu de place à l'expérimentation et aux variations en fonction du type de revendications et de litiges dont serait saisi le Tribunal et des préférences des parties. Quelle que soit la procédure adoptée, elle devrait non pas gêner, mais renforcer la capacité du comité à prendre, en temps opportun, des décisions bien informées; donner aux parties concernées l'occasion de participer au processus de décision de manière constructive et réduire la nécessité de faire appel à des représentants professionnels; respecter les traditions orales des peuples autochtones; être le résultat de consultations préalables et prendre en considération la vision du monde, les valeurs et l'expérience des autochtones.

Il sera important de ne pas entraver outre mesure les travaux des comités par les règles de la preuve élaborées dans le contexte, très différent, de la procédure judiciaire contradictoire. Par exemple, il faudrait éviter au maximum la règle d'exclusion de la preuve extrinsèque, qui limite la présentation de preuves autres que le texte écrit d'une entente pour en déterminer les conditions. Les membres des comités devraient, avec l'aide de chercheurs, participer activement à la définition des points en litige, du programme et des méthodes de recherche, ainsi qu'au choix des témoins et des preuves possibles. La procédure devrait s'apparenter davantage à une enquête qu'à la procédure contradictoire.

Recommandation

La Commission recommande:

2.4.40

Que le Tribunal:

a) favorise une procédure à caractère informel, respecte les traditions orales et culturelles des nations autochtones et encourage la participation directe des parties;

b) joue un rôle actif en veillant au règlement juste et rapide des litiges;

c) soit secondé par un petit noyau de recherchistes et de juristes et qu'il dispose d'un greffe pour l'enregistrement des litiges;

d) tienne ses audiences le plus près possible du lieu du litige, ses comités comprenant des membres de la région ou de la province concernée.

Révision judiciaire

Les décisions du Tribunal devraient-elles être soumises à une révision judiciaire? En tant qu'organisme créé par le gouvernement fédéral, le Tribunal pourrait ne pas être assujéti à la règle énoncée dans l'arrêt *Crevier c. Procureur général (Québec)*, dans lequel la Cour suprême affirmait que la Constitution autorise la révision judiciaire par les cours supérieures des jugements prononcés par les tribunaux administratifs provinciaux, en cas d'abus de compétence.

Néanmoins, il est clair qu'en matière de droit constitutionnel les décisions de tous les tribunaux sont sujettes à la révision. Par ailleurs, la loi ne peut pas empêcher les cours supérieures de se prononcer dans un premier temps sur les droits dont dispose une personne en vertu de la Constitution et de juger s'ils ont été enfreints ou non par une loi; toutefois, étant donné qu'il existe des instances plus appropriées pour examiner une affaire de ce genre, une cour pourra décider de ne pas statuer jusqu'à la fin des procédures du tribunal devant lequel l'affaire a été soulevée ou est susceptible d'être soulevée. Et même si l'arrêt *Crevier* ne s'applique pas aux tribunaux fédéraux, les tentatives législatives visant à protéger le Tribunal de toute révision judiciaire de questions non constitutionnelles risqueraient de susciter à l'égard de la loi, et du Tribunal en particulier, une controverse inutile et négative.

En revanche, le fait d'accorder l'accès illimité aux tribunaux ralentirait la

réconciliation et en augmenterait les coûts. La solution intermédiaire et appropriée consisterait à soumettre le Tribunal, comme d'autres grands tribunaux administratifs fédéraux, à la révision de la Cour d'appel fédérale. Cependant, étant donné qu'il est important d'éviter les retards dans le règlement des questions soumises au Tribunal, de réduire les coûts de la révision judiciaire et de respecter l'expertise du Tribunal et sa composition représentative, les motifs de révision seraient limités aux questions de droit constitutionnel, de compétence et d'équité de la procédure. Des restrictions analogues s'appliquent déjà, pour certaines raisons identiques, à la révision des décisions d'organismes spécialisés dans le droit du travail, tels que le Conseil canadien des relations du travail.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande:

2.4.41

Que les décisions du Tribunal soient définitives et exécutoires et qu'elles soient soustraites à la révision judiciaire, sauf pour des motifs fondés sur la Constitution, sur l'abus de compétence ou sur le non-respect de l'obligation d'équité prévue aux alinéas 18.1(4)a) et b) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

6.5 La nécessité de sensibiliser le public

Nous avons souligné la nécessité d'informer le public sur le rôle que les traités ont joué dans la création du Canada et sur les droits et obligations qu'ils confèrent à tous les peuples qui partagent le territoire du pays. Les processus relatifs aux traités et les autres mesures recommandées dans le présent chapitre ne nécessitent pas uniquement la participation énergique du gouvernement. Pour que toutes ces actions puissent atteindre les objectifs visés, elles doivent être bien comprises et acceptées par le grand public et par les autochtones. Cette tâche ne sera pas aisée. Les sondages d'opinion publique réalisés depuis quelques années ont beau révéler un grand degré de sympathie pour les autochtones, ce soutien n'est pas très solide. Des événements récents ont entraîné un durcissement des attitudes à l'égard des questions autochtones dans plusieurs régions du pays. C'est particulièrement le cas dans les régions rurales et septentrionales de certaines provinces, ainsi que dans des zones urbaines situées à proximité des grandes réserves du Sud. On peut attribuer en grande partie cette hostilité croissante à la publicité

négative faite aux revendications territoriales, aux droits ancestraux de chasse et de pêche et aux questions de fiscalité.

Par ailleurs, la situation économique actuelle exerce aussi une influence sur les attitudes du public. La concurrence durcit les attitudes: les crédits affectés au règlement des revendications territoriales ou à d'autres mesures destinées à augmenter l'assise territoriale et les ressources des autochtones sont de plus en plus perçus comme de l'argent perdu. De telles opinions ont été exprimées, avec plus ou moins de vigueur, au cours de nos audiences et dans les mémoires que nous avons reçus.

Pour répondre à de telles préoccupations, les gouvernements non autochtones consultent davantage le public au sujet des questions autochtones. Dans le cas de la Colombie-Britannique, par exemple, les parties ont constitué une série de tables parallèles ouvertes aux municipalités et aux groupes de défense qui affirment que leurs intérêts ou ceux de la population en général ne sont pas représentés. Les négociateurs gouvernementaux estiment qu'une participation active du public contribuera à accélérer le règlement de certaines revendications territoriales ou d'autres questions en encourageant la population non autochtone à donner son adhésion, si cruciale, aux conditions proposées. Les commissaires sont pleinement convaincus que la collaboration est essentielle, aux niveaux personnel et communautaire, pour assurer le succès à long terme de telles mesures. Au cours de nos audiences, Barrie Conkin, le maire de North Battleford (Saskatchewan), s'est fait le porte-parole de nombreux participants lorsqu'il a déclaré, au sujet du règlement des revendications territoriales et autres questions autochtones, que [TRADUCTION] «le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont fait des promesses que les gens ordinaires sont incapables de comprendre et dont ils se sentent exclus³⁸²». Nous verrons que certains membres de collectivités autochtones se sont plaints de la même chose.

Par conséquent, la consultation du public est absolument nécessaire au succès des mesures que nous recommandons dans la présente section. Cependant, cette consultation doit se faire avec la plus grande prudence. Elle peut en effet retarder le règlement des revendications autochtones si on n'y associe pas un solide programme de sensibilisation du public. Loin d'améliorer les relations entre autochtones et non-autochtones, cet exercice risque même de les détériorer. Comme nous l'avons vu tout au long du présent chapitre, une importante minorité de Canadiens, dans laquelle on trouve beaucoup de fonctionnaires, n'acceptent même pas les prémisses des négociations actuelles. Les témoignages que nous avons entendus au cours de nos

audiences et les mémoires qui nous ont été présentés révèlent clairement que les peuples autochtones et la société dominante ne s'entendent même pas sur la définition de nombreux enjeux, par exemple la conservation. Par ailleurs, il semble que nombre de Canadiens souscrivent encore au point de vue énoncé par le gouvernement en 1969 dans son Livre blanc sur la politique indienne, qui recommandait de mettre fin aux traités et de supprimer le statut juridique spécial dont bénéficient les peuples autochtones.

Tout au long de notre rapport, nous avons dénoncé les fondements du Livre blanc et nous avons recommandé l'instauration d'une nouvelle relation avec les peuples autochtones, fondée sur les principes de la reconnaissance et du respect mutuels, du partage et de la responsabilité mutuelle. Néanmoins, il est nécessaire que ces attitudes soient discutées ouvertement dans le cadre d'un processus de sensibilisation du public à la question des terres et des ressources. Cette démarche de sensibilisation doit en particulier souligner la relation fondamentale que les autochtones entretiennent avec la terre. Nous constatons, par exemple, qu'à la suite des récents affrontements dont l'Ontario et la Colombie-Britannique ont été le théâtre, le député de Churchill, Elijah Harper, a organisé avec la collaboration du gouvernement fédéral une assemblée de chefs spirituels autochtones et non autochtones dans le but de trouver de nouveaux moyens de régler les différends relatifs aux terres et aux ressources. Nous sommes convaincus que ce genre d'initiative interculturelle permettrait de redonner une dimension spirituelle importante à un dialogue qui, s'il a jamais existé, a trop souvent porté sur des questions matérielles.

Le rôle des gouvernements non autochtones

De manière générale, les gouvernements non autochtones ont l'obligation de promouvoir l'éducation de la population et de favoriser un vaste débat public en ce qui concerne les processus relatifs aux traités. Les gouvernements autochtones ne disposent pas actuellement des ressources nécessaires pour mener de telles opérations et ils estiment sans doute que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sont responsables de l'insensibilité d'un si grand nombre de citoyens aux questions autochtones. De leur côté, les provinces peuvent prétendre que le gouvernement fédéral — en raison de ses responsabilités constitutionnelles — devrait assumer le coût des programmes d'éducation du public liés aux revendications territoriales ou à des négociations analogues. Mais il n'y a aucune raison pour que les programmes d'information soient traités différemment des autres exercices de consultation populaire en cours dans le pays. Ces activités sont financées, selon les circonstances, par l'un ou l'autre

des ordres de gouvernement ou par les deux à la fois.

Les gouvernements ont une responsabilité particulière lorsqu'il s'agit d'informer leurs employés sur les questions se rapportant aux terres et aux ressources des autochtones. Le rôle du gouvernement ne devrait pas se limiter à expliquer au personnel les conséquences sur la législation fédérale ou provinciale des décisions judiciaires en matière de droits ancestraux. Dans beaucoup d'endroits, les policiers, les aides judiciaires et autres fonctionnaires qui traitent régulièrement avec des autochtones, reçoivent déjà une formation interculturelle. Par contre, rien de tel n'existe pour le personnel que le gouvernement emploie dans les secteurs de la gestion des terres et des ressources publiques — foresterie, parcs, pêche et faune — alors que ces fonctionnaires côtoient régulièrement les autochtones, souvent pour appliquer la loi.

La sensibilisation et la formation interculturelles sont également extrêmement importantes pour permettre le règlement des revendications ou la conclusion d'ententes analogues. Il ne suffit pas que les négociateurs ou les hauts fonctionnaires gouvernementaux décident de raviver et d'appliquer des ententes. Il faut également que le personnel du gouvernement chargé de la mise en œuvre des dispositions des ententes comprenne les principes sur lesquels ces ententes reposent et adhère au processus qui en découle. Sinon, les programmes de cogestion, dont le succès dépend de l'aide technique ou du soutien de ces fonctionnaires, seront un échec.

Les gouvernements autochtones

La question de l'adhésion se pose également pour les gouvernements autochtones. Il est arrivé dans plusieurs cas que les membres d'une collectivité soient mal informés quant à l'intention et aux dispositions générales des ententes sur les terres et les ressources négociées avec les gouvernements non autochtones — ce qui entraîne à l'occasion une réaction brutale. Cette situation rend les ententes elles-mêmes vulnérables au moment de la ratification. En 1990, par exemple, les assemblées générales des Dénés et des Métis ont rejeté l'entente de revendication territoriale des Dénés/Métis. Les deux premières ententes négociées par le Conseil des Indiens du Yukon ont connu le même sort. Dans la réserve des Chippewas de la Thames, dans le sud-ouest de l'Ontario, les urnes ont été volées et détruites dans le but d'annuler un scrutin portant sur le règlement d'une revendication territoriale particulière. Et, en 1994, dans le nord-est de l'Ontario, la Première nation Temagami — bande régie par la *Loi sur les Indiens* — rejetait une entente de

principe négociée avec le gouvernement provincial par la Teme-Augama Anishinabai, qui représente les autochtones inscrits et non inscrits.

Cette difficulté se rencontre également au cours des étapes d'élaboration et de négociation des ententes. Par exemple, les conseils tribaux et autres associations politiques participant aux négociations relatives à l'autonomie gouvernementale communautaire, aux revendications territoriales et à d'autres enjeux, ont souvent constaté que, malgré tous leurs efforts, la participation de la collectivité est plutôt minime. Cela a eu pour effet, dans certains cas tout au moins, d'amener des collectivités de Premières nations à se retirer des négociations. Le problème tient essentiellement au fait que les négociateurs progressent parfois plus rapidement que le reste de la collectivité et que ce décalage occasionne des retards, voire des scissions ou des positions ambivalentes. Au niveau de la nation, on note peut-être un manque général d'information et de coordination relativement aux actions concrètes ou à la capacité de mise en œuvre. Comme nous concluons au chapitre 3, il faut accorder aux gouvernements autochtones la possibilité et les moyens d'informer leurs citoyens et de renouveler leurs institutions.

Par conséquent, la question de l'acceptation ou de l'adhésion de la collectivité touche les deux parties au processus de négociation des traités. Que les traités soient à établir, à mettre en œuvre ou à renouveler, les conditions de l'entente doivent bénéficier du respect mutuel des parties. Les négociateurs doivent accorder autant d'attention au processus interne de renouvellement qui doit se produire au sein des collectivités autochtones qu'au processus de responsabilisation et de sensibilisation du public.

Le libellé des ententes

Une mesure immédiate et concrète que l'on peut prendre en vue de mieux informer le public consiste à améliorer le libellé des traités et autres ententes. Comme nous l'avons vu plus haut, les documents sont souvent rédigés dans un jargon juridique qui les rend pratiquement incompréhensibles pour un lecteur ordinaire, à plus forte raison pour de nombreux autochtones dont la langue première est une langue autochtone. Nous partageons le point de vue exprimé par Alvin C. Hamilton dans le rapport qu'il a remis récemment au ministre des Affaires indiennes: «Les traités futurs doivent pouvoir apporter une certitude aux parties ainsi qu'aux personnes visées et, pour ce faire, ils doivent être compréhensibles³⁸³.» Nous invitons les auteurs des ententes à penser aux personnes qui les liront et, au besoin, à engager des rédacteurs professionnels afin de produire des documents clairs et compréhensibles.

Efforts de diffusion de la part des autochtones

Si la population ne comprend pas les questions relatives aux terres et aux ressources, ce n'est pas véritablement la faute des autochtones, mais ces derniers ont quand même un rôle à jouer à cet égard. Leur participation peut prendre diverses formes. Certaines associations autochtones se livrent déjà à des activités d'information auprès de communautés locales et régionales, notamment en Colombie-Britannique, au Québec et dans d'autres provinces. Plusieurs associations autochtones dépêchent des porte-parole pour exposer les questions autochtones dans les écoles, les clubs sociaux, les chambres de commerce et autres associations communautaires.

Dans tout le pays, les écoles, les bibliothèques et les sociétés d'histoire locale sont à la recherche de documents sur l'histoire et les cultures autochtones. Elles ne peuvent se procurer le plus souvent que des documents généraux ou inexacts. Elles ont besoin de documents se rapportant aux autochtones de leur région. Beaucoup de Canadiens ignorent si l'endroit où ils habitent est visé par un traité ou, s'ils le savent, ils ne connaissent pas véritablement le contenu du traité ni la raison pour laquelle il a été conclu.

Beaucoup de Premières nations, de conseils tribaux, d'associations autochtones provinciales et nationales ont en leur possession des rapports et d'autres documents, la plupart inédits, qui documentent l'histoire et la culture tribales. Cette documentation est en grande partie le résultat des recherches consacrées depuis une vingtaine d'années aux revendications territoriales. Un programme de diffusion de cette information, en particulier dans les écoles et les bibliothèques de la localité et de la région, pourrait avoir une incidence à long terme sur l'opinion publique. Bien entendu, il faudrait protéger les données confidentielles contenues dans ces écrits.

Ces documents d'information permettraient au moins de détromper les gens qui sont persuadés, dans de nombreuses régions du Canada, que les revendications territoriales sont un phénomène nouveau. Cela permettrait de répondre en partie aux gens qui prétendent que les générations actuelles ne sont absolument pas concernées par les torts qui ont pu être causés dans le passé. Les non-autochtones devraient savoir que ce sont, dans bien des cas, leurs propres parents et grands-parents — et non pas quelques fonctionnaires anonymes — qui ont directement bénéficié des terres et des ressources injustement enlevées aux autochtones.

Responsabilité du gouvernement

La sensibilisation du public ne doit pas être un exercice vertical. Les débats constitutionnels des années 80 ont au moins servi à montrer que la population canadienne est de plus en plus méfiante à l'égard de ses gouvernements. C'est un point de vue qui a été exprimé avec insistance au cours des audiences de la Commission. En effet, loin de se sentir représentés par les négociateurs du gouvernement, beaucoup d'habitants des régions rurales et septentrionales du Canada considèrent que l'action du gouvernement — au même titre que celle des écologistes et des autres «étrangers» — a une influence négative sur les relations qu'ils entretiennent de longue date avec les autochtones. Bien que ceux-ci ne partagent pas nécessairement cette vision positive de leur passé commun, ils peuvent se sentir victimes de l'empressement du gouvernement à bien faire les choses. Une fois que les négociateurs sont partis, ce sont eux qui doivent continuer à vivre aux côtés de leurs voisins non autochtones.

Si l'on souhaite accorder une place importante à la sensibilisation du public dans les processus relatifs aux traités, il serait peut-être utile de confier cette tâche à une personne qui n'est pas partie aux négociations. Cela ne devrait pas nuire au principe de négociation de gouvernement à gouvernement. On a déjà fait appel à des agents de facilitation de l'extérieur dans le cadre de plusieurs négociations de revendications et on peut trouver facilement dans les localités des personnes respectées de tous, aptes à assumer un tel rôle. Ces personnes pourraient être chargées d'expliquer les enjeux particuliers des négociations — y compris les résultats des recherches — et d'encourager un débat sur les principes plus généraux des droits ancestraux et issus de traités.

Il est important que la responsabilité d'éduquer le public soit partagée et perçue comme provenant d'une source neutre. Ironiquement, les recherches demandées par le gouvernement sont souvent accueillies avec suspicion aussi bien par les autochtones que par les non-autochtones. Par exemple, le comité spécial de défense du parc Algonquin — qui s'oppose aux négociations actuelles avec les Algonquins de Golden Lake — n'a pu obtenir les documents provinciaux ni certains rapports de recherche fédéraux consacrés à la revendication et à des questions connexes. Aussi le comité a-t-il décidé d'effectuer ses propres recherches et d'en publier les résultats dans une série de bulletins.

Les processus relatifs aux traités doivent donc favoriser le dialogue, si l'on veut en arriver à une véritable guérison et à une réconciliation des points de vue autochtones et non autochtones. Par ailleurs, le contenu des négociations doit

être expliqué intégralement et clairement.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande:

2.4.42

Que la sensibilisation du public soit un volet important des processus relatifs aux traités et des mandats des commissions de traités et du Tribunal des terres et des traités autochtones, en conformité des principes suivants:

a) les gouvernements fédéral et provinciaux informent pleinement la population quant à la nature et à la portée de leurs négociations avec les peuples autochtones et n'empêchent pas indûment la publication des rapports internes et des autres documents de recherche;

b) les parties autochtones prennent part à la sensibilisation du grand public et veillent à ce que leurs membres comprennent pleinement la nature et la portée de leurs négociations avec les gouvernements fédéral et provinciaux;

c) le gouvernement fédéral s'assure que les processus de négociation bénéficient d'un financement suffisant pour garantir la sensibilisation du public;

d) les traités et les documents analogues sont rédigés dans un langage clair et compréhensible.

7. Une assise territoriale et des ressources suffisantes pour les nations autochtones

Seuls des changements en profondeur — c'est-à-dire les nouveaux processus relatifs aux traités et le Tribunal des traités et des terres autochtones — peuvent résoudre définitivement les questions en suspens et fournir aux nations autochtones l'assise territoriale et les ressources dont elles auront besoin pour leur autonomie économique et politique. La Commission reconnaît toutefois la différence entre les solutions à long terme et les solutions à court terme. Certaines des mesures que nous avons recommandées prendront du temps, surtout celles qui exigent la présentation de nouvelles lois ou la modification de lois en vigueur. Dans l'intervalle, les gouvernements non

autochtones peuvent faire beaucoup — et commencent déjà à le faire — dans le cadre de la législation et des programmes actuels pour améliorer la situation des autochtones. Dans la présente section, nous énonçons un certain nombre de mesures transitoires de ce type, en indiquant comment elles devraient être mises en œuvre.

Nous abordons premièrement les questions générales relatives à la réforme foncière, principalement en ce qui concerne les Premières nations. Nous commençons par la nécessité d'établir d'urgence un protocole provisoire pour les revendications particulières qui serait applicable jusqu'à l'entrée en fonction du Tribunal des traités et des terres autochtones. Nous parlons ensuite des améliorations à apporter à plusieurs processus connexes qui permettent aujourd'hui aux Premières nations d'agrandir leurs territoires. Vu la division des pouvoirs constitutionnels, le rôle principal à cet égard incombera au gouvernement fédéral, mais des négociations devront nécessairement avoir lieu avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et, dans certains cas, les municipalités, selon les intérêts en jeu.

Deuxièmement, nous nous penchons sur l'amélioration de l'accès des autochtones aux ressources naturelles que renferment les terres publiques, ainsi que sur les dispositions en matière de régime foncier qui créeraient des possibilités accrues de reconnaissance des titres et de la compétence autochtones aussi bien dans les réserves (pour les Premières nations) que sur les terres de la Couronne.

Troisièmement, nous traitons des accords de compétence et de gestion partagées dans le contexte général des politiques provinciales de gestion des terres et des ressources. Tout ce qui touche les ressources naturelles nécessitera le consentement et la participation active des gouvernements provinciaux et territoriaux, mais nous recommandons que le gouvernement fédéral s'y associe beaucoup plus activement.

Le terme «intérimaire», que nous utilisons tout au long de cette section, ne veut pas toujours dire temporaire. Certaines mesures que nous recommandons, comme le protocole intérimaire relatif aux revendications particulières, sont manifestement des mesures de transition et de nombreuses modifications à court terme apportées à la politique et à la réglementation de la gestion des terres et des ressources seront assurément intégrées dans les futures ententes conclues avec les nations autochtones. Toutefois, d'autres — surtout celles qui concernent la répartition des ressources naturelles — sont des mesures immédiates qui peuvent être prises qu'elles fassent ou non finalement partie

des négociations portant sur de nouveaux traités ou le renouvellement des traités existants.

Nous critiquons la façon dont les pouvoirs publics ont agi (ou, dans certains cas, omis d'agir) par le passé. Nous souhaitons toutefois signaler les importants progrès réalisés, que ce soit en matière d'accès des autochtones aux ressources, d'autoréglementation ou d'initiatives de cogestion. Les premiers pas ont souvent été faits par les provinces et les territoires, avec une coopération souvent limitée, voire inexistante de la part du gouvernement fédéral, et en se butant parfois à une vigoureuse opposition. Cela nous permet d'être plus optimistes quant à la possibilité d'une participation dynamique de tous les gouvernements.

7.1 Mesures intérimaires: accroître l'assise territoriale des Premières nations

La meilleure façon de garantir à tous les autochtones une assise territoriale satisfaisante est de s'appuyer sur les processus d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités. Les membres des Premières nations disposent déjà de plusieurs moyens d'agrandir leur territoire, notamment le règlement des revendications particulières ou des griefs anciens; les droits fonciers concédés par des traités ou des ententes mais non encore réalisés; les dispositions foncières compensatoires (telles que la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba); et l'acquisition de terres sur le marché libre. Les autochtones pourraient également obtenir plus de terres grâce à d'autres mesures telles que la restitution des terres cédées et invendues et celle des terres antérieurement expropriées.

Voilà donc toute une série de moyens concrets pour agrandir l'assise territoriale des collectivités de Premières nations; ils peuvent être mis en œuvre sans compromettre les futures négociations de traités. Les besoins sont pressants et les commissaires sont d'avis qu'il convient de continuer d'appliquer ces mesures. Toutefois, dans chaque cas, se posent des problèmes d'ordre pratique qui rendent difficile la conclusion ou l'application des ententes. Nous en dressons la liste ci-dessous.

Un protocole intérimaire pour les revendications particulières

Seul un organisme indépendant légalement constitué comme le Tribunal des traités et des terres autochtones peut éliminer l'actuel conflit d'intérêts résultant

du fait que le gouvernement fédéral fournit les fonds et joue le rôle d'avocat de la défense, de juge et de jury dans les affaires portant sur sa propre conduite antérieure. Tant que le Tribunal n'aura pas été constitué, il sera essentiel de rendre plus équitable la politique actuelle sur les revendications particulières et d'accélérer le règlement des revendications. Notre analyse reprend les grandes lignes de ce que l'on retrouve dans les délibérations du groupe de travail apn-gouvernement fédéral sur les revendications et dans le projet de recommandations par une partie neutre³⁸⁴.

En ce qui concerne les critères, la politique actuelle sur les revendications particulières indique que le gouvernement fédéral prendra en considération les revendications fondées sur la non-application des dispositions des traités. En pratique, toutefois, le gouvernement n'accepte pas les griefs relatifs à l'interprétation des traités. Les droits de chasse et de pêche en sont un exemple notable, comme dans le cas du refus récent du gouvernement fédéral de prendre en considération les revendications des Denesulinés d'Athabasca en ce qui concerne les droits de chasse et de pêche ancestraux ou issus de traités au nord du 60e parallèle³⁸⁵. À notre avis, la politique actuelle doit reconnaître la validité des revendications fondées sur les traités.

En ce qui concerne l'indemnisation, nous tirons deux conclusions. Nous avons signalé que les lignes directrices appliquées par les négociateurs fédéraux lors du règlement des revendications ne sont pas cohérentes, sont arbitraires et ne respectent pas les principes fiduciaires énoncés dans *Guerin* et d'autres arrêts de la Cour suprême. Ces lignes directrices ont apparemment pour principal objectif de limiter les obligations financières du gouvernement fédéral. En fait, les requérants se voient offrir une indemnisation largement inférieure à ce que les tribunaux accorderaient vraisemblablement; en conséquence, cette politique ne constitue plus une solution de rechange viable aux procès. Cette iniquité peut être éliminée sans qu'il soit nécessaire de réviser la politique sur les revendications particulières elle-même, mais il faudrait modifier les lignes directrices sur l'indemnisation, ou les interpréter comme permettant l'application des principes fiduciaires de l'obligation juridique et de l'indemnisation.

Dans presque tous les cas, le gouvernement fédéral n'offre également qu'une indemnisation en espèces pour régler les revendications. Pour les raisons énoncées tout au long de ce chapitre, la Commission est d'avis que le règlement des revendications devrait surtout viser à fournir aux nations autochtones un accès plus grand à leurs territoires traditionnels et à renforcer leur contrôle sur ces territoires. Une indemnisation en espèces ne devrait être

versée que si une restitution complète est impossible, n'est pas réalisable, ou encore n'est pas souhaitée par la nation concernée.

Le gouvernement fédéral devrait répondre sans tarder aux recommandations de la Commission des revendications des Indiens qui sert actuellement de tribune pour la présentation des revendications rejetées. Nous sommes d'accord avec cette commission pour dire que les retards et l'inaction du gouvernement sont injustifiables; ils ralentissent le règlement des revendications et nuisent à l'efficacité de cette commission³⁸⁶. Nous considérons également que le gouvernement fédéral devrait faciliter l'accès à celle-ci et s'appuyer plus largement sur l'expertise acquise par elle en matière de médiation et de négociation interculturelles.

RECOMMANDATION

La Commission recommande:

2.4.43

Que le gouvernement fédéral et l'Assemblée des Premières nations signent un protocole intérimaire sur les revendications particulières reflétant, au minimum, les changements suivants par rapport à la politique actuelle:

- a) élargir le champ d'application de la politique sur les revendications particulières pour y inclure les revendications fondées sur les traités;
- b) refléter dans la définition de l'«obligation légale» et les lignes directrices sur l'indemnisation contenues dans la politique les principes fiduciaires et les rendre conformes aux arrêts de la Cour suprême sur les obligations du gouvernement envers les peuples autochtones;
- c) lorsqu'une revendication porte sur la perte de terres, exiger du gouvernement du Canada qu'il fasse tous les efforts pour fournir des terres équivalentes en compensation; un règlement en espèces n'interviendra que lorsque la restitution est impossible ou n'est pas souhaitée par la Première nation;
- d) accélérer le traitement des revendications grâce à une contribution sensiblement accrue du gouvernement du Canada au financement, à la négociation et au règlement des revendications;

e) requérir du gouvernement du Canada qu'il améliore l'accès à la Commission des revendications des Indiens et aux autres mécanismes de règlement des différends afin de résoudre les problèmes d'interprétation de la politique sur les revendications particulières, y compris le recours à la médiation et à l'arbitrage si les requérants en font la demande;

f) exiger du gouvernement du Canada qu'il réponde aux recommandations de la Commission d'étude des revendications des Indiens dans les 90 jours suivant la réception de celles-ci et qu'il présente par écrit ses motifs éventuels de désaccord avec toute recommandation.

Application des droits territoriaux issus de traités

La meilleure façon de régler la question générale de la non-application des droits à des terres de réserve sera de se prévaloir du nouveau processus de mise en œuvre et de renouvellement des traités, les cas non réglés étant alors soumis au Tribunal des traités et des terres autochtones. De nombreuses Premières nations participent toutefois déjà (notamment en Saskatchewan) aux processus concernant le règlement des questions touchant les droits territoriaux issus des traités. Les parties peuvent souhaiter continuer d'utiliser ces processus tant que les recommandations générales de la Commission ne seront pas entièrement mises en œuvre.

De nombreux traités conclus avec les autochtones prévoyaient le choix de terres de réserve. Jusqu'à la Confédération, ces terres n'étaient tout simplement pas incluses dans la description générale des territoires couverts par les traités; ensuite, elles ont été mises de côté pour les bénéficiaires autochtones à partir de l'ensemble des terres couvertes par les traités.

Les traités numérotés postérieurs à la Confédération — qui couvrent une grande partie de l'ouest et du nord-ouest du Canada (voir figure 4.8) — contenaient des formules précises pour le calcul de la superficie des terres de réserve. Selon les termes de leur traité, les tribus ou les bandes signataires devaient choisir des terres d'une superficie variant entre 160 et 640 acres par famille de cinq personnes.

Comme plusieurs études de cas réalisées pour la Commission l'ont montré, les réserves envisagées n'ont pas toutes été réellement créées. Ou, si elles l'ont été, de nombreuses communautés des Premières nations soutiennent que la population des bandes signataires n'a pas été calculée de façon satisfaisante

et que les réserves sont donc plus petites qu'elles ne devraient l'être. Ces questions sont actuellement à la base de revendications territoriales particulières dans différentes parties du nord et de l'ouest du Canada.

Parallèlement aux modalités concernant les revendications particulières, et, le plus souvent, en relation directe avec celles-ci, différentes tentatives ont été faites pour résoudre les questions concernant les droits territoriaux issus de traités non encore appliqués. Après une vaine tentative pour résoudre des questions de ce type en Saskatchewan au cours des années 70, une commission a été créée en 1989 pour conseiller le ministère des Affaires indiennes et la Saskatchewan Indian Federation au sujet des questions en suspens relativement aux traités. La commission s'est intéressée à ces droits et a publié un rapport en 1990. En 1982, le gouvernement du Manitoba avait créé sa propre Treaty Land Entitlement Commission pour étudier — dans une optique provinciale — les revendications de 27 bandes indiennes parties à divers traités numérotés³⁸⁷.

Les conclusions des deux commissions sont très semblables. Elles portent sur les intérêts des tierces parties, la perte de revenu en impôts fonciers pour les municipalités, et les catégories de terres qui devraient pouvoir être sélectionnées. Même si les négociations ultérieures se sont heurtées à de nombreuses difficultés, certaines ententes ont été conclues en Saskatchewan (mais pas au Manitoba, où les négociations sont restées sans résultat), prévoyant le versement d'argent aux autochtones pour l'acquisition de terres sur le marché libre. Ce processus va continuer pendant de nombreuses années encore.

Dans toutes les discussions relatives à la non-exécution des droits territoriaux se pose de façon diffuse le problème de la superficie appropriée à réserver à chaque membre des Premières nations en vertu des traités. Le texte écrit des traités numérotés ne précise pas la date à laquelle la population de référence doit être recensée pour déterminer la superficie des terres des réserves. Face à cette ambiguïté, l'interprétation du Canada a été, dans l'ensemble, que ces terres devaient être sélectionnées sur la base du nombre total de personnes au moment de l'établissement du traité, ou au moment du relevé effectué à la suite du choix de la réserve.

Pour leur part, les membres des Premières nations rejettent énergiquement les dispositions écrites des traités relatives à la superficie des terres. Ils insistent pour dire que ce n'est pas ainsi qu'ils interprétaient la teneur des négociations correspondantes. Selon eux, les réserves devaient leur permettre d'être

autosuffisants à l'avenir. En conséquence, ils ont toujours affirmé que les droits territoriaux modernes devraient être calculés sur la base des données démographiques actuelles. Ce que l'on appelle la «formule de Saskatchewan» — qui devait s'appliquer à la fois en Saskatchewan et au Manitoba — représentait un compromis entre ces deux points de vue. Les terres devaient être réparties en fonction de la population des bandes régies par les traités au 31 décembre 1976. Le Canada (tout comme le Manitoba) a depuis lors pris ses distances par rapport à cette formule, affirmant une fois de plus que son «obligation légale» est limitée à la population telle qu'elle existait au moment du premier relevé. Tout autre critère serait, de l'avis des responsables fédéraux, injuste à l'égard des bandes qui ont déjà reçu leurs terres depuis longtemps.

Il convient de signaler que la politique fédérale en matière de droits territoriaux n'est jamais restée constante. De nouvelles réserves ont été constituées à de nombreuses reprises depuis les années 30. Dans plusieurs cas, la superficie des terres de ces réserves a été calculée sur la base du chiffre de population contemporain et non pas de ce qu'il était au moment du traité ou du premier relevé. Il est donc difficile pour le Canada de prétendre que le strict libellé du texte des traités empêche de refaire la même chose.

D'après les Premières nations et leurs organisations politiques, le taux d'augmentation naturel de la population vivant dans les réserves constitue une raison majeure de se baser sur la population actuelle pour déterminer la superficie des terres. Elles affirment également que les personnes inscrites en vertu du projet de loi C-31 ont augmenté l'effectif de nombreuses bandes depuis l'accord intervenu au sujet de la formule de 1976. À notre avis, le point de vue des autochtones est extrêmement logique. Il reflète les besoins actuels des communautés des Premières nations et permet d'éviter les frais qu'entraînerait un litige au sujet des chiffres historiques de population ainsi que les délais qui pourraient en découler.

Il est extrêmement difficile de déterminer les chiffres historiques de population. À de rares exceptions près, les recensements gouvernementaux ne fournissent aucune donnée exacte relativement aux communautés indiennes pour la période antérieure aux traités; les registres des missions indiennes fournissent bien certains renseignements, mais ils s'appuient sur l'affiliation religieuse et non pas sur l'identité des différents groupes. De plus, le christianisme était loin de s'être implanté auprès de la totalité des Premières nations du Nord et de l'Ouest avant le début du xxe siècle.

Pour calculer les droits territoriaux, le ministère des Affaires indiennes se base

sur les listes des bénéficiaires des traités, qui sont toutefois difficiles à interpréter, surtout pour les années immédiatement postérieures à la conclusion de chaque traité. Étant donné que la plupart des agents du ministère ne parlaient pas la langue de leurs clients, ils avaient du mal à écrire en anglais les noms autochtones. Surtout dans les régions du Nord, certains bénéficiaires des traités refusaient de recevoir un paiement ou ont attendu de nombreuses années avant de venir toucher leur rente. Les agents se plaignaient également de ce qu'ils considéraient comme de fréquents mouvements à l'intérieur d'une même bande — lorsque les membres d'une même famille figuraient sur plusieurs listes différentes au cours d'une même année ou d'années consécutives. En fait, cela montrait plutôt que ces listes ne reflétaient pas nécessairement la véritable identité des groupes³⁸⁸.

Les calculs fédéraux ne tiennent pas compte non plus des répercussions de la *Loi sur les Indiens* sur les listes de membres des bandes. Il est bien connu que l'application de cette loi a entraîné l'exclusion des femmes qui épousaient des non-Indiens et celle de leurs descendants. De plus, si l'on se réfère à la date du premier relevé plutôt qu'à celle de la signature d'un traité, on constate dans certains cas une diminution de la population d'une bande. Ces chiffres peuvent également être en baisse à cause des conséquences des épidémies telles que la rougeole ou la grippe au cours de la période antérieure à 1920.

Toute discussion relative aux droits territoriaux issus des traités soulève également des questions plus générales. Il ressort des études de cas effectuées pour la Commission que la date sur laquelle on se base pour calculer les superficies de terres à attribuer n'est pas la seule disposition des traités pouvant faire l'objet de diverses interprétations. C'est ainsi que si l'unité employée pour les réserves situées sur les lacs Huron et Supérieur créées en vertu des traités Robinson de 1850 était le mille, les participants ojibwas croyaient que les dimensions de leurs réserves étaient calculées en lieues. Cette unité d'origine française, qui correspond à environ 2,5 milles, était la seule unité de mesure européenne qu'ils connaissaient³⁸⁹.

Il ne faut donc pas supposer que les autochtones participant aux ententes ultérieures — comme les Cris du Nord et les Dénés qui ont conclu le Traité 10 — comprenaient véritablement la nature d'unités telles que l'acre ou le mille carré. En fait, dans la plupart des traités concernant le Nord, ce n'est que bien des années après la signature des ententes que des relevés ont été effectués et que les réserves ont été constituées (et cela n'a même pas toujours été le cas). Nombre des réserves établies en vertu du Traité 8 dans le nord de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, par exemple, n'ont

pas été créées avant les années 50 et 60, soit plus d'un demi-siècle après la signature du traité.

Le point de vue des autochtones sur les droits issus des traités néglige toutefois un aspect important. Comme le signale la Federation of Saskatchewan Municipalities, près des deux tiers des Indiens de cette province vivent aujourd'hui dans des zones urbaines, y compris les membres de bande de longue date et les nouveaux inscrits en vertu du projet de loi C-31. Ces citoyens devraient-ils être pris en considération pour le calcul des droits territoriaux issus des traités, surtout s'ils ne retourneront vraisemblablement jamais vivre dans une réserve? On pourrait dire qu'il serait peut-être plus à propos d'en tenir compte pour le calcul des nouveaux droits territoriaux issus des traités relativement aux zones urbaines.

Pour le Canada, et certaines provinces, le processus relatif aux droits territoriaux constitue un cas spécial de revendication particulière qui permettra de régler définitivement la question des traités. L'objection avancée par les Premières nations est cependant que le gouvernement tente une fois de plus d'imposer son propre plan d'action. Pour elles, il ne sert pas à grand-chose de consacrer des dépenses importantes au règlement des droits territoriaux issus des traités alors que le véritable problème est plus vaste. Tant que l'esprit et l'objectif des traités ne seront pas reconnus et mis en œuvre, il est clair que beaucoup d'entre elles ne se contenteront pas d'une telle solution. C'est un excellent exemple des raisons pour lesquelles un processus à long terme de mise en œuvre et de renouvellement des traités est préférable à toute solution à court terme concernant les droits territoriaux issus des traités.

Les nations doivent se constituer avant que l'on entame le processus de révision des traités, qui devrait avoir la portée la plus large possible et accorder une place importante aux droits issus des traités.

RECOMMANDATION

La Commission recommande:

2.4.44

Que le processus relatif aux droits territoriaux issus des traités se déroule de sorte que:

- a) la quantité des terres dues en vertu d'un traité soit calculée sur la base de la population à la date du début des nouvelles négociations;
- b) le calcul de la population comprenne les citoyens, les bénéficiaires du projet de loi C-31 et les Indiens non inscrits;
- c) le gouvernement fédéral négocie avec les provinces des ententes précisant que des terres de toute catégorie (y compris des terres de valeur) doivent être offertes pour la sélection effectuée au titre des droits territoriaux issus des traités.

Achat de terres

De nombreuses communautés des Premières nations, surtout celles des régions peuplées du pays, essaient d'accroître le territoire de leurs réserves en achetant des terres sur le marché libre. Étant donné que le gros de la population canadienne appuie de façon générale l'exercice des droits reliés à la propriété privée, on croirait qu'une telle pratique ne susciterait guère d'opposition. La Commission a par exemple appris de Gerald Beaucage, chef de la Première nation de Nipissing près de North Bay (Ontario), que sa communauté utilisait différentes sources de revenu, y compris le produit des règlements de revendications territoriales particulières, pour acheter des terres non défrichées et des terrains agricoles dans les cantons entourant la réserve³⁹⁰. Ces cantons faisaient à l'origine partie de la réserve et ont été cédés au début du siècle.

Il n'y a pratiquement eu aucune controverse dans ce cas particulier. La plupart de ces terres n'ont qu'une valeur très limitée pour le vendeur et elles sont achetées à leur juste valeur marchande. On peut donc constater que s'applique ici le principe de l'accord volontaire entre le vendeur et l'acheteur. Néanmoins, dans de nombreuses autres localités, de tels achats de terres privées ont suscité des protestations.

En octobre 1993, le canton d'Onondaga, qui jouxte la grande réserve des Six-Nations dans le sud de l'Ontario, a adopté une résolution de protestation contre les achats de terres effectués par une Première nation à l'extérieur des limites d'une réserve. Tout en reconnaissant le droit de tous les

Canadiens d'acheter et de posséder des terres, cette résolution s'oppose à ce que l'on reconnaisse aux autochtones le droit d'acheter des terrains privés qui

deviendraient alors partie intégrante d'une réserve. Le motif avancé est la perte potentielle d'impôts fonciers pour la municipalité et les conséquences d'une telle perte sur le financement des écoles et la prestation des services municipaux. Cette résolution exige que le gouvernement fédéral accorde une indemnisation aux municipalités pour la perte d'assiette fiscale et finance directement le maintien des services fournis à la réserve. Elle demande au gouvernement de reporter toute décision concernant les revendications territoriales et l'ajout aux réserves de ce qu'elle appelle des «terres non autochtones» tant que l'ensemble de la population canadienne ne se sera pas prononcé sur la politique fédérale à cet égard³⁹¹.

Ayant communiqué le texte de sa résolution aux autres municipalités de l'Ontario, le canton s'est assuré un vaste appui, en particulier de la part des municipalités qui sont elles-mêmes touchées par des revendications territoriales existantes ou potentielles. Cette controverse pourrait donc avoir des répercussions sur les négociations territoriales en cours avec les Premières nations, non seulement en Ontario, mais également dans l'ensemble du Canada. D'après le mémoire présenté à la Commission par l'Union des municipalités du Québec, «le territoire de quelque 80 municipalités [du Québec] chevauche ou est contigu à celui d'une municipalité autochtone³⁹²». Le nombre des municipalités potentiellement concernées dans des provinces comme la Saskatchewan et la Colombie-Britannique est encore plus important.

Paradoxalement, ce qui semble motiver le grief du canton d'Onondaga n'est pas le statut de réserve lui-même, mais un article de la *Loi sur l'évaluation foncière* de l'Ontario qui exonère les biens fonciers appartenant aux Premières nations des taxes municipales. L'Ontario est d'avis que le gouvernement fédéral devrait invoquer les dispositions de sa politique de 1991 sur les ajouts aux réserves chaque fois qu'une Première nation achète un terrain et non pas seulement lorsqu'elle demande pour la première fois le statut de réserve.

Selon cette politique, le Canada n'accordera normalement pas le statut de réserve à des terres situées à l'intérieur des limites d'une municipalité tant que la Première nation et la municipalité concernée n'ont pas conclu une entente mutuelle sur les questions en litige, qui sont notamment la perte d'impôts fonciers, la prestation des services municipaux et le paiement de ceux-ci; l'application et l'harmonisation des règlements municipaux; et la planification de l'utilisation des terres³⁹³.

Nous sommes bien sûr favorables à des négociations entre les autochtones et les autres parties intéressées. Dans le mémoire qu'elle nous a présenté, la

Fédération canadienne des municipalités recommandait la formation de comités mixtes composés de représentants des municipalités et des gouvernements autochtones voisins pour traiter les sujets de préoccupation communs³⁹⁴. C'est une excellente suggestion que nous appuyons pleinement.

Toutefois, s'il est essentiel que les intérêts des municipalités soient pris en considération dans le cadre de l'expansion des réserves, la politique fédérale ne visait assurément pas à accorder un droit de veto aux municipalités sur la création de réserves. Cela empêcherait une Première nation d'obtenir le statut de réserve pour toute terre nouvellement acquise.

Il est également important de souligner que les autochtones peuvent acheter des terres à des fins autres que l'expansion territoriale d'une réserve. C'est ainsi que les Inuvialuit utilisent l'argent provenant du règlement de leur revendication territoriale pour acheter des biens fonciers dans des zones urbaines à titre d'investissement. Dans ce sens, leur comportement ne diffère aucunement de celui de tout autre investisseur institutionnel. La politique sur les ajouts aux réserves n'a rien à voir avec ce type d'activité.

RECOMMANDATION

La Commission recommande:

2.4.45

Que les achats de terres s'effectuent de sorte que:

- a) le gouvernement fédéral établisse un fonds d'acquisition foncière pour permettre à tous les peuples autochtones (Premières nations, Inuit et Métis) d'acheter des terres sur le marché libre;
- b) le principe fondamental de la recherche d'un accord mutuel entre le vendeur et l'acheteur s'applique à toutes les acquisitions de terrains;
- c) des comités mixtes composés de représentants des municipalités et des gouvernements autochtones voisins soient formés pour traiter des sujets de préoccupation communs;
- d) le gouvernement fédéral fasse tous les efforts nécessaires pour encourager la création de tels comités;

e) le gouvernement fédéral clarifie la politique de 1991 sur les ajouts aux réserves afin que la procédure de consultation des municipalités ne donne pas à celles-ci un droit de veto sur la possibilité d'accorder ou non le statut de réserve aux terres ainsi achetées;

f) en cas de perte d'impôts fonciers, le gouvernement fédéral accorde à la municipalité concernée une indemnisation d'un montant fixe ou d'une durée déterminée (et non pas indéterminée), si elle peut démontrer que le fait d'accorder le statut de réserve aux terres achetées entraînerait une telle perte.

Terres cédées non vendues

Depuis le milieu du xix^e siècle, les Premières nations ont cédé conditionnellement des terres à la Couronne fédérale (souvent à leur corps défendant) dans de nombreuses régions du Canada afin que ces terres puissent être vendues à leur profit. Une quantité étonnante de ces terres n'ont jamais été vendues, et elles continuent d'avoir un statut étrangement indéfini dans le système fédéral d'enregistrement foncier. Bien qu'elles ne soient plus des terres de réserve, elles sont encore considérées comme des «terres indiennes» aux termes de la *Lois sur les Indiens* et leur mise en vente éventuelle continue de dépendre du ministère des Affaires indiennes, qui ne les gère pas activement, toutefois. Et bien qu'elles ne soient pas des terres provinciales de la Couronne, les résidents locaux non autochtones les considèrent généralement comme telles et soulèvent occasionnellement des objections lorsqu'il est question de replacer de telles terres sous le contrôle des Premières nations.

La carte des réserves indiennes actuelles et anciennes du lac Huron illustre bien les terres cédées non vendues (voir figure 4.7). Le territoire originel des réserves de Sault Ste. Marie, Garden River et Thessalon est, par exemple, indiqué en gris autour des réserves actuelles (beaucoup plus petites). Même si ces terres ont été cédées il y a longtemps, la moitié ou plus de la zone ombrée reste encore invendue.

La restitution de telles terres constituerait un excellent moyen de permettre l'expansion d'une réserve, d'autant plus qu'elles continuent légalement à relever de la compétence et du contrôle du gouvernement fédéral. D'énormes progrès sont actuellement en cours dans certaines régions. La figure 4.7 indique par exemple en gris clair une grande superficie de terres cédées entourant la réserve actuelle du lac Nipissing. Le 30 mars 1995, les

gouvernements du Canada et de l'Ontario ont signé une entente avec la communauté de la Première nation de Nipissing pour restituer à celle-ci 13 300 hectares de terres non vendues situées dans les cantons de Beaucage et de Commanda (ce qui reste des 22 840 hectares initialement cédés pour être vendus en 1904 et 1907). Cette entente prévoit le maintien des emprises pour les transports et les services publics et protège les droits d'accès des propriétaires fonciers privés ainsi que le maintien de l'utilisation publique des voies d'eau traversant les terres en question³⁹⁵.

Il est manifestement important de tenir compte de la protection des intérêts existants de tierces parties, en cas de restitution des terres cédées non vendues. Les dispositions de l'entente de Nipissing sont conformes aux principes généraux devant être respectés vis-à-vis de tels intérêts. Nous signalons toutefois que la communauté de la Première nation de Nipissing a demandé au gouvernement fédéral, dès 1973, de procéder à la restitution de ces terres de réserve cédées non vendues³⁹⁶. Malheureusement, de tels délais sont typiques dans le processus de règlement des revendications.

RECOMMANDATION

La Commission recommande:

2.4.46

Que l'on s'occupe des terres cédées non vendues, savoir:

- a) que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien établisse un inventaire de toutes les terres cédées non vendues figurant encore dans son registre des terres indiennes;
- b) que les terres cédées non vendues soient restituées à la communauté qui les a initialement cédées;
- c) que les Premières nations puissent choisir d'accepter d'autres terres ou une indemnisation financière au lieu des terres initialement cédées, mais ne soient pas obligées d'accepter l'une ou l'autre de ces solutions;
- d) que les gouvernements négocient une protection pour les intérêts des tierces parties touchées par la restitution de terres cédées non vendues, p. ex. le maintien de l'utilisation des voies d'eau et des droits d'accès aux terres

privées.

Restitution des terres expropriées

Certaines parties des réserves indiennes ont été cédées autrefois pour toutes sortes de motifs à caractère privé ou public, y compris la création de postes de traite pour la fourrure, de missions chrétiennes, de postes de police et pour des services publics. Les expropriations frappaient des réserves indiennes au même titre que les terrains privés. Lors de l'expansion rapide du chemin de fer au siècle dernier, de nombreuses réserves ont été coupées en deux par les emprises ferroviaires, des terres étant expropriées à cette fin par la Couronne (au mépris des protestations des Premières nations). Un autre exemple — qui a fait couler beaucoup d'encre en 1995 — concernait l'expropriation de la réserve indienne de Stoney Point en bordure du lac Huron en 1942, au titre de la Loi sur les mesures de guerre, pour en faire une base militaire et un champ de tir³⁹⁷.

Dans d'autres cas, les expropriations ont touché non pas les terres de réserve proprement dites, mais des terres que les autochtones utilisaient et occupaient traditionnellement pour y chasser ou y pêcher. C'est ainsi qu'au début des années 50, à la suite d'une entente fédérale-provinciale, une zone de 11630 kilomètres carrés située de part et d'autre de la frontière entre l'Alberta et la Saskatchewan a été utilisée pour constituer le polygone de tir aérien de Primrose Lake et il a été interdit aux autochtones (Métis et Premières nations) de continuer à y exercer leurs activités traditionnelles (telles que la chasse, la pêche et le piégeage). Même si certains membres des Premières nations ont reçu un dédommagement en espèces pour la perte de leur parcours de piégeage, la Commission des revendications des Indiens (cri) a récemment conclu que les indemnités étaient tout à fait insuffisantes au regard de la perte de moyens de subsistance subie par les intéressés. La cri a constaté que les terres les plus productives des communautés des Premières nations de Canoe Lake et de Cold Lake avaient été intégrées dans le polygone de Primrose Lake au prix de conséquences catastrophiques pour leur économie traditionnelle³⁹⁸.

Lorsque la raison d'être initiale d'une expropriation n'existe plus, cela a d'évidentes implications politiques. Par exemple, le Canadien Pacifique et le Canadien National ont fait part de leur intention d'abandonner une très grande quantité de lignes ferroviaires dans l'est du Canada, dont certaines traversent des réserves.

En principe, la Commission estime que les autochtones devraient profiter de

tout abandon des droits relatifs à de telles terres. En ce qui concerne le champ de tir de Stoney Point, qui n'est plus utilisé, les ministères de la Défense nationale et des Affaires indiennes ont conclu une entente provisoire avec la communauté de la Première nation de Kettle Point, installée à proximité, qui avait absorbé l'ancienne bande de Stoney Point après l'expropriation initiale. Cette entente a toutefois été rejetée ultérieurement, en partie parce que le règlement financier était jugé insuffisant (et parce qu'elle ne prévoyait pas la restitution des terres) et en partie parce que les descendants des habitants de Stoney Point affirmaient qu'ils devaient être les seuls bénéficiaires de cette entente.

Les difficultés surgies à propos du champ de tir de Stoney Point illustrent certains des problèmes relatifs à la politique des revendications dont nous avons parlé précédemment dans ce chapitre. Nous croyons que le propriétaire — l'État fédéral — ne devrait pas déterminer unilatéralement la valeur des terres précédemment expropriées ou les conditions présidant à leur restitution. De telles questions devraient, à tout le moins, être réglées par la négociation. Au cas où les parties ne parviendraient pas à s'entendre, le Tribunal des traités et des terres autochtones serait idéalement placé pour se prononcer à ce sujet.

La restitution des terres antérieurement expropriées soulève d'autres questions importantes telles que les frais associés au nettoyage ou au contrôle environnemental. Ceux-ci ne devraient pas être à la charge de la Première nation ou de toute autre communauté autochtone concernée. Les effets peuvent toutefois en être aussi bien positifs que négatifs. Dans le cas du nettoyage d'une ancienne décharge d'armement située sur la réserve de Sarcee en Alberta, par exemple, des retraités du ministère de la Défense nationale ont donné à des membres de la nation Tsuut'ina une formation dont ils ont pu tirer profit ailleurs, par l'intermédiaire d'une société créée spécialement à cette fin, la firme Wolf Floats.

RECOMMANDATION

La Commission recommande:

2.4.47

Que, si des terres de réserve ou des terres communautaires ont été expropriées par la Couronne ou cédées à celle-ci à des fins d'utilité publique qui n'ont plus aujourd'hui de raison d'être:

- a) les terrains soient restitués aux communautés des Premières nations en question;
- b) si l'expropriation avait été prononcée en faveur d'une tierce partie (p. ex. une compagnie de chemin de fer), les communautés des Premières nations aient un droit de préemption sur les terres concernées;
- c) tout coût associé à l'acquisition de ces terres soit négocié entre la Couronne et la Première nation concernée, l'indemnité accordée à celle-ci lors de l'acquisition initiale de ces terres étant prise en compte;
- d) si le terrain était détenu par la Couronne, les coûts associés au nettoyage ou au contrôle environnemental soient à la charge du ministère ou de l'organisme qui en avait le contrôle;
- e) si le terrain était détenu par une tierce partie, les coûts associés au nettoyage ou au contrôle environnemental soient conjointement à la charge de la Couronne et de la tierce partie;
- f) si une communauté autochtone ne souhaite pas obtenir la restitution des terres en raison de dommages environnementaux ou pour d'autres motifs, elle reçoive d'autres terres en dédommagement ou une indemnisation financière équivalant à la juste valeur marchande;
- g) les mesures de dédommagement soient déterminées par la négociation ou, si nécessaire, par le Tribunal des traités et des terres autochtones.

7.2 Mesures intérimaires: améliorer l'accès aux ressources naturelles

Les politiques fédérales ont entravé la capacité des membres des Premières nations de gagner leur vie grâce à l'exploitation des ressources naturelles situées sur leurs réserves. À cause des lois et des politiques provinciales et territoriales, les Indiens et les Métis (et, dans certaines régions, les Inuit) ont eu du mal à se faire attribuer des ressources naturelles situées à l'extérieur de

leurs réserves ou de leurs terres communautaires. Dans de nombreux cas — telle que la pêche commerciale de l'esturgeon par les Ojibwas sur le lac des Bois —, des ressources jadis utilisées par les communautés autochtones ont été en fait confisquées par le gouvernement et accordées à des non-autochtones.

Pour augmenter la part des ressources naturelles détenue par les autochtones, il faudra donc que tous les niveaux de gouvernement interviennent directement. La meilleure solution à long terme serait bien sûr de spécifier les droits des autochtones en matière de ressources dans le contexte des traités. Dans l'attente de l'aboutissement de ce processus, les gouvernements devraient prendre, à titre intérimaire, des mesures pour rétablir l'équilibre. Certains gouvernements (tels que ceux de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan) améliorent déjà l'accès des Premières nations aux ressources naturelles, et cette démarche pourrait constituer un modèle pour d'autres régions du pays.

Les commissaires sont d'avis qu'il est dans l'intérêt du gouvernement fédéral de favoriser le développement économique et culturel des Premières nations en leur offrant des possibilités dans le secteur des ressources naturelles. De façon générale, nous encourageons donc les gouvernements à repenser leurs politiques globales d'attribution et leurs systèmes d'octroi de permis. Comme nous l'avons signalé précédemment, les régimes de réglementation des ressources naturelles ont toujours favorisé la maximisation de la production, facteur qui a contribué pour une large part à la mise à l'écart des autochtones dans de nombreux secteurs d'exploitation des ressources. Même de nos jours, les systèmes d'octroi de permis continuent de reposer sur la recherche d'économies d'échelle en présupposant que les plus gros producteurs (que ce soit dans la foresterie, les pêches ou d'autres secteurs) sont les plus efficaces. Or, grâce à la nouvelle façon de comprendre le concept de l'épuisement des ressources et à l'acceptation généralisée des principes du développement durable, on se rend compte aujourd'hui que les idées reçues en matière d'efficacité ne sont plus valables. L'écroulement des pêches de l'Atlantique en est une excellente illustration. Modifier le système d'attribution des ressources au profit des exploitants autochtones (ainsi qu'à celui d'autres petits producteurs dans toutes les régions du Canada) est une solution non seulement juste, mais également susceptible d'avoir à long terme des effets bénéfiques sur les plans environnemental et économique.

Nous pensons également que, dans le cadre de l'obligation de fiduciaire, le Canada a l'obligation de protéger l'exercice des activités autochtones

traditionnelles sur les terres de la Couronne — comme la chasse, la pêche, le piégeage et la cueillette (de plantes médicinales et autres). Il existe par exemple une forte corrélation entre des activités telles que la foresterie industrielle et différentes répercussions négatives subies par les activités traditionnelles. Certaines Premières nations disposent de traités qui leur garantissent certains droits dans ce domaine, mais beaucoup n'ont pas une telle protection, et toutes les Premières nations ont du mal à faire respecter leurs droits ancestraux. Quant aux Métis et aux Inuit du Labrador, leur droit de pratiquer leurs activités traditionnelles de chasse et de pêche n'a pas été reconnu du tout. L'application de normes uniformes dans l'ensemble du pays supprimerait de telles injustices et créerait une situation plus claire pour les gouvernements provinciaux et territoriaux jusqu'à la mise en œuvre des nouveaux processus relatifs aux traités.

Nous invitons donc le gouvernement fédéral à chercher à obtenir l'accord des provinces et des territoires pour instaurer un code national permettant aux autochtones d'exercer leurs activités traditionnelles sur les terres de la Couronne, les provinces et les territoires incorporant alors ce code à leur législation en matière de terres et de ressources. Un tel code, et sa teneur, pourrait figurer à l'ordre du jour d'une réunion des ministres fédéraux et provinciaux responsables des ressources naturelles et des terres publiques, qui suivrait de peu la publication du présent rapport.

Nous allons maintenant nous pencher sur d'autres mesures qui renforceraient l'accès des autochtones aux ressources et leur contrôle sur celles-ci, et les aideraient à obtenir leur juste part des revenus provenant de ces ressources. Les futures négociations sur les traités remplaceront ou intégreront vraisemblablement nombre de nos recommandations. Nous offrons toutefois dans certains cas des observations générales pouvant servir à guider ces négociations.

RECOMMANDATION

La Commission recommande:

2.4.48

Qu'en ce qui concerne la question générale de l'amélioration de l'accès des autochtones aux ressources naturelles des terres de la Couronne:

a) le gouvernement fédéral cherche à s'assurer la coopération des gouvernements provinciaux et territoriaux pour rédiger un code national

reconnaissant et confirmant le droit de continuer d'exercer les activités autochtones traditionnelles (la chasse, la pêche, le piégeage et la cueillette de plantes médicinales et autres) sur les terres de la Couronne;

b) les provinces et les territoires modifient la législation pertinente pour y intégrer ce code.

Ressources forestières

Dans le Moyen Nord, ainsi que dans certaines zones du sud du Canada, la participation à l'industrie forestière paraît prometteuse en ce qui concerne le renforcement de l'autosuffisance des autochtones. La plupart des réserves indiennes situées en dehors des Prairies et du Grand Nord possèdent au moins une certaine quantité de couvert forestier et, dans le Moyen Nord, les réserves et les autres lieux habités sont entourés de terres forestières de la Couronne. Pour augmenter la part des ressources forestières dont pourront bénéficier les autochtones, il faudra cependant prendre mieux soin des forêts situées dans les réserves et modifier les régimes fonciers des forêts de la Couronne.

Forêts des réserves

Pendant la majeure partie du siècle dernier, les ressources renouvelables situées dans les terres de réserve ont connu un sort pitoyable. Les arbres de la plupart des réserves de l'est du Canada ont été sacrifiés pour fournir quelques emplois à court terme ou apporter une modeste amélioration de la situation financière des bandes concernées. Des dirigeants perspicaces — tels que le chef Dokis, de la région de French River en Ontario — ont subi les pressions constantes d'intérêts forestiers et de responsables gouvernementaux lorsqu'ils essayaient de ralentir l'exploitation et de conserver les précieuses ressources de leur réserve.

Jusqu'à tout récemment, le ministère des Affaires indiennes mettait rarement des experts en gestion forestière à la disposition des Premières nations. Il y a eu quelques tentatives de régénération artificielle des boisés et, dans la plupart des réserves, la régénération naturelle n'a donné que des résultats mitigés. Les terres forestières des réserves continuent de nécessiter d'importants efforts de restauration. D'après un rapport fédéral de 1994 sur les forêts situées dans les réserves de la Nouvelle-Écosse, les boisés sont en mauvais état là où l'accès aux peuplements est relativement facile³⁹⁹.

Ce n'est qu'au cours de la dernière décennie que de véritables changements

se sont produits. Plusieurs Premières nations ont participé au Programme d'aménagement forestier des terres indiennes, un des éléments des ententes fédérales-provinciales de mise en valeur des ressources forestières (emvrf). Aucun programme du même type n'a malheureusement été prévu pour les Métis. Le programme a permis de réaliser l'inventaire de quelques forêts, de dresser des plans de gestion et d'effectuer le reboisement de forêts situées dans des réserves ainsi que de fournir des occasions limitées de formation et de travail concret pour des membres des Premières nations dans l'industrie forestière. En Nouvelle-Écosse, la Confederacy of Mainland Micmacs recevait environ 200 000 \$ par an pour encourager l'aménagement forestier dans les réserves appartenant à 12 Premières nations de Nouvelle-Écosse⁴⁰⁰. Le programme d'exploitation des forêts indiennes avait par exemple permis, jusqu'en 1990, de planter et de cultiver 1050 hectares de terres de réserve dans le nord-ouest de l'Ontario, de préparer 10 plans d'aménagement et de créer des emplois représentant près de 50 années-personnes pour les autochtones. Ce programme était dirigé par des représentants de trois conseils tribaux dans la région relevant du Grand Conseil du Traité 3⁴⁰¹.

Même si le Programme d'aménagement forestier des terres indiennes donne généralement satisfaction, certains groupes autochtones — notamment l'Association nationale de foresterie autochtone, dans le mémoire qu'elle a présenté à la Commission — lui ont reproché de mettre seulement l'accent sur la production de bois. D'après eux, il faudrait modifier ce programme pour permettre la prise en compte et l'intégration des connaissances écologiques traditionnelles des communautés autochtones et de leur système de valeurs vis-à-vis des ressources⁴⁰².

Dans le rapport qu'il a présenté en novembre 1992 au Parlement, le vérificateur général Denis Desautels a indiqué que l'ensemble de l'aide fédérale, même en incluant les emvrf, ne suffisait pas à répondre aux besoins de reboisement des réserves indiennes ou aux normes généralement acceptées en matière de gestion forestière. Il signalait également que la réglementation régissant les activités de foresterie sur les terres indiennes n'avait pas été modifiée depuis 50 ans⁴⁰³. Or, la nécessité de gérer correctement les forêts dans les réserves ne s'est jamais fait aussi fortement sentir. Les provinces répondent aux critiques du public au sujet des pratiques d'aménagement forestier en adoptant des dispositions législatives plus strictes (comme la nouvelle *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne* de l'Ontario⁴⁰⁴), mais la quantité globale de fibre ligneuse produite sur les terres de la Couronne diminue. En Colombie-Britannique et en Ontario plus particulièrement (où les lois sont les plus strictes), les entreprises cherchent activement à se procurer du bois dans les

provinces adjacentes et auprès de propriétaires privés. Rien qu'en Ontario, le prix du bois venant des terres privées a quadruplé depuis l'adoption de la nouvelle loi et pourrait encore augmenter considérablement.

Pour l'industrie forestière, les réserves indiennes sont en fait des terres privées; elles sont donc exposées au même type de pressions en matière de développement. En Alberta, lors d'un incident dont on a beaucoup parlé au printemps 1995, la Première nation Nakoda (Stoney) de Morley a vendu une grande partie du bois de la réserve à une entreprise installée dans la province voisine de Colombie-Britannique⁴⁰⁵. Son chef n'a pas cherché à s'excuser. Les membres de sa bande, disait-il, jugeaient ne pas avoir le choix; on leur offrait un bon prix et la réserve n'avait pas d'autres ressources de grande valeur.

Début 1993, le gouvernement fédéral a annoncé que, pour faire des économies, il ne participerait plus aux ententes fédérales-provinciales de mise en valeur des ressources forestières. Les ententes qui expirent (comme l'entente Canada-Nouvelle-Écosse le 31 mars 1995) ne sont pas renouvelées, ce qui veut dire que les programmes d'aménagement forestier des terres indiennes disparaissent en même temps. Les commissaires rappellent au ministère des Affaires indiennes et à celui des Ressources naturelles que le Canada a une obligation de fiduciaire de veiller à ce que les terres indiennes soient gérées au profit des Premières nations. Cette obligation comprend celle d'assurer une gestion responsable des forêts des réserves.

RECOMMANDATION

La Commission recommande:

2.4.49

Qu'en ce qui concerne les ressources forestières situées dans les réserves, le gouvernement fédéral veille à:

- a) fournir immédiatement un financement satisfaisant pour réaliser l'inventaire des forêts, des plans de gestion et le reboisement des terres indiennes;
- b) assurer aux Premières nations suffisamment de services d'experts en gestion forestière;
- c) élaborer, en consultation avec les gouvernements autochtones, une

déclaration de programme commune déterminant les responsabilités respectives de chacune des parties en ce qui concerne les forêts situées dans les réserves indiennes;

d) élaborer un plan d'action pour s'acquitter de ses propres responsabilités telles qu'elles sont définies lors de ce processus d'élaboration;

e) maintenir le Programme d'aménagement forestier des terres indiennes mais en modifier les objectifs pour refléter et intégrer les connaissances traditionnelles des communautés des Premières nations et leur système de valeurs vis-à-vis des ressources avec les objectifs de production de bois;

f) faire en sorte, conformément à l'objectif de développement des nations autochtones, que le Programme d'aménagement forestier des terres indiennes relève des organisations indiennes (comme dans la région du nord-ouest de l'Ontario couverte par le Traité 3).

Forêts de la Couronne

Des statistiques du Conseil canadien des ministères des Forêts montrent que 80% de toutes les forêts productives inventoriées sont situées sur des terres de la Couronne provinciale, où s'effectue 85 % de toute l'exploitation forestière⁴⁰⁶. En conséquence, toute amélioration de l'accès des autochtones aux ressources forestières suppose un examen du régime actuel de propriété et de gestion dans les provinces.

Au Canada, les droits de propriété sont accordés aux sociétés forestières en vertu de 42 types principaux de régimes fonciers qui vont d'une cession globale de tous les droits à un régime de droits communs de propriété non exclusifs⁴⁰⁷. Les trois principales catégories sont les ententes de gestion forestière, les concessions forestières et les permis de coupe.

Les ententes de gestion forestière, appelées concessions de terres forestières, sont généralement reconduites tous les cinq ans pour une durée totale de 20 ans et elles portent sur la superficie exploitée plutôt que sur le volume de bois coupé. Ces ententes constituent la principale forme de régime foncier et sont conçues pour les sociétés qui exploitent des usines de pâte à papier ou de grandes scieries puisqu'elles sont tenues de posséder et d'exploiter une installation de traitement du bois, par exemple une scierie ou une usine de pâte à papier. Des investissements de plusieurs millions de dollars sont

nécessaires. Dans la plupart des cas, l'entreprise a des droits d'exploitation exclusifs du secteur concerné. Elle doit présenter des plans d'exploitation annuels et des plans de gestion quinquennaux au ministère provincial des forêts.

Jusqu'à une date récente, ces ententes portaient presque exclusivement sur la production de bois, les exigences connexes étant que, dans le cadre de sa gestion, la société s'occupe de la récolte, de la sylviculture et de la plantation, de la construction de routes et qu'elle amène les arbres au stade de l'autonomie de croissance. Dans de nombreuses provinces (comme l'Ontario et la Colombie-Britannique), on demande du reste aux sociétés de faire en sorte que la forêt puisse être utilisée à d'autres fins comme les loisirs et le pâturage. La production de bois reste néanmoins la principale considération économique. La plupart des ententes stipulent que la société doit consulter le public et les autres intéressés. Dans certains cas, la province accorde des droits d'exploitation à une tierce partie alors que, dans d'autres, ces droits sont octroyés par la société.

Les concessions forestières portent sur une période de 10 à 20 ans. Elles sont renouvelables jusqu'à 20 ans et sont accordées sur appel d'offres. Elles sont en général attribuées seulement à des exploitants de scieries ou à des installations de production qui font un investissement relativement faible et ont des droits de propriété limités, la province conservant alors la plupart des responsabilités en matière d'aménagement forestier.

Les permis de coupe (que l'on appelle licences de coupe de district dans certaines régions) sont généralement accordés pour une période de un à cinq ans et les droits de propriété correspondants sont limités au secteur exploité, la province conservant la totalité de sa responsabilité en matière d'aménagement forestier. Ces permis sont destinés à couvrir les besoins en ce qui concerne la consommation domestique et les autres utilisations du bois portant sur de faibles volumes, notamment le bois de chauffage, les poteaux et les matériaux de construction.

Les autochtones ne participaient pas dans le passé aux ententes d'aménagement forestier ou ne recevaient pas de concessions forestières. Ils n'avaient accès qu'à la catégorie beaucoup plus limitée des permis de coupe et, même à cet égard, ils faisaient l'objet d'une discrimination par rapport aux autres utilisateurs de ces ressources. Dans sa décision de 1994 sur la planification de la gestion provinciale du bois, la Commission des évaluations environnementales de l'Ontario a signalé que les autochtones se plaignaient

fréquemment du fait que les permis de coupe que leur accordait le ministère des Ressources naturelles concernaient des secteurs où le meilleur bois avait déjà été coupé et que les quantités qui leur étaient attribuées étaient trop faibles pour offrir des emplois ou assurer un revenu suffisant à leur communauté. Dans le nord-ouest de l'Ontario, par exemple, 30 bûcherons de la réserve d'Eagle Lake devaient se partager 5 500 cordes de bois alors qu'un seul entrepreneur non autochtone de la ville voisine de Dryden avait reçu un quota de 15 000 cordes⁴⁰⁸.

La neuvième priorité de la Stratégie nationale sur les forêts du Canada de 1992 met l'accent sur les autochtones dans un cadre d'intervention conçu «pour accroître la participation des autochtones à l'aménagement des terres forestières; [...] pour assurer la reconnaissance des droits fonciers et issus des traités en aménagement forestier [et] pour augmenter les perspectives économiques basées sur la forêt pour les autochtones⁴⁰⁹». Les commissaires souscrivent à ces objectifs, mais pour les atteindre il faudra surmonter un certain nombre de barrières. Heureusement, les choses sont en train de changer dans certaines régions.

Un des principaux obstacles est que de grandes entreprises forestières bénéficient déjà de concessions à long terme renouvelables ou de formes analogues de régime foncier pour la quasi-totalité des terres forestières auxquelles l'accès est le moins coûteux. Ces concessions étant renouvelables, il est difficile pour les provinces d'accorder des droits d'exploitation aux entreprises autochtones. De plus, les ententes de gestion forestière ne sont conclues, dans la plupart des provinces, qu'avec des sociétés qui exploitent des installations de transformation du bois, ce qui entrave les efforts des autochtones pour se faire une place dans l'industrie forestière. Certaines provinces comme la Colombie-Britannique manifestent depuis peu une certaine souplesse en modifiant certaines des conditions (notamment celles qui concernent les installations de transformation du bois) de leurs concessions de terres forestières. Nous encourageons d'autres provinces à suivre cet exemple.

Les partenariats ou les coentreprises entre des sociétés d'exploitation forestière autochtones et d'autres entreprises possédant déjà des installations de transformation du bois — ou disposant des moyens financiers pour en créer — constituent un autre modèle prometteur. Dans le nord du Québec, Domtar et les Cris de Waswanipi projettent de construire une scierie dans la réserve de cette Première nation et la province serait prête à accorder à la société d'exploitation forestière Nabakatuk, dont les Cris sont propriétaires, le droit d'utiliser une certaine quantité de bois⁴¹⁰. En Saskatchewan, le Conseil tribal

de Meadow Lake est en train de créer des emplois et une source de revenus grâce au rachat en coentreprise d'une scierie en difficulté financière; une entente de gestion forestière existante est comprise dans cette transaction.

Les provinces pourraient prendre des mesures supplémentaires pour améliorer l'accès des autochtones aux ressources forestières. L'Association nationale de foresterie autochtone a recommandé aux provinces de modifier leur législation pour créer une catégorie spéciale de régime foncier forestier applicable à la gestion holistique des ressources par les communautés autochtones dans les territoires qui leur appartiennent ou qu'elles utilisent traditionnellement. Cette recommandation, à laquelle nous souscrivons, pourrait fortement contribuer à remédier à l'injustice historique marquant les attributions de bois aux autochtones. La Colombie-Britannique a par exemple déjà adopté des dispositions législatives spéciales permettant aux Premières nations d'avoir accès à des quantités restreintes de bois de la Couronne. La *Forest Act* de cette province autorise l'octroi de permis permettant d'exploiter jusqu'à 400 hectares de boisés appartenant à la Couronne pour une période maximale de 15 ans à des personnes ou à «une bande telle que définie dans la *Loi sur les Indiens*». Plusieurs Premières nations et plusieurs collectivités autochtones ont déjà profité de cette disposition en combinant les forêts situées sur le territoire de leur réserve et les terres de la Couronne pour lesquelles un bail leur est accordé⁴¹¹.

Dans la plupart des provinces, il y a de moins en moins de terres forestières non encore attribuées, ce qui rend les innovations plus difficiles. En Ontario, par exemple, la plus grande partie des terres de la Couronne fait déjà l'objet de concessions à long terme. En Nouvelle-Écosse, les forêts de la Couronne occupent une superficie très limitée: environ 72% des terres recouvertes de forêts appartiennent à des propriétaires privés, alors que la moyenne est de 10% pour l'ensemble du Canada⁴¹². Il y a néanmoins encore des choses qui peuvent se faire, notamment en matière d'attribution prioritaire. Lorsque des boisés de la Couronne non aliénés existent à proximité d'une réserve ou d'une communauté autochtone, les provinces pourraient attribuer la concession correspondante à des autochtones. La Commission des évaluations environnementales de l'Ontario, dans sa décision d'avril 1994 au sujet de la gestion du bois sur les terres de la Couronne, a ordonné au ministère des Ressources naturelles d'agir précisément de cette façon⁴¹³.

On ne peut toutefois se contenter d'intégrer les autochtones dans le système actuel de régime foncier et de gestion des forêts. Il est important de bien prendre en considération les valeurs autochtones. Dans les deux exemples

concernant Tanizul Timber et NorSask, les autochtones locaux, tout en se réjouissant des possibilités d'emploi ainsi obtenues, ont fait part de leurs préoccupations au sujet des répercussions globales de l'exploitation des forêts. Tanizul Timber doit respecter la réglementation du ministère des Forêts de Colombie-Britannique qui institutionnalise les pratiques forestières industrielles établies, y compris la coupe à blanc et la construction d'un grand nombre de chemins. Certains membres de cette collectivité se plaignent de ce que ces pratiques favorisent la production de bois au détriment de leurs activités traditionnelles et des conceptions holistiques de leurs anciens en matière de gestion. Par ailleurs, les chemins aménagés pour l'exploitation forestière ont également rendu cette zone plus accessible, si bien que les chasseurs sportifs venus d'ailleurs font de plus en plus concurrence aux membres de la collectivité⁴¹⁴.

En Saskatchewan, des conflits identiques ont opposé les pratiques d'exploitation forestière de Mystic Management — qui s'appuient sur la réglementation et les politiques de la province en matière de gestion — et les Métis et les membres des Premières nations qui souhaitent conserver les emplois traditionnels fournis par la chasse, le piégeage et la pêche. Max Morin, de la Metis Society of Saskatchewan, a soulevé cette question durant nos audiences. À la suite de ces protestations, quatre conseils consultatifs sur la foresterie, dont les membres représentent l'entreprise concernée, les collectivités de Premières nations locales et l'administration forestière provinciale, ont été créés pour essayer de concilier les plans d'exploitation forestière avec le piégeage et la chasse. Ces conseils sont habilités à imposer des restrictions aux plans d'aménagement forestier, mais la province conserve le pouvoir final de décision⁴¹⁵.

Les commissaires encouragent les provinces à faire preuve d'une plus grande flexibilité dans leurs politiques et leurs lignes directrices en matière de gestion du bois. Certaines commencent déjà à réduire leurs exigences annuelles pour les coupes admissibles ainsi que l'étendue des zones coupées à blanc. On pourrait continuer à faire des expériences portant sur l'abaissement des taux de récolte, la diminution de la taille des chantiers forestiers et l'augmentation de la durée d'interdiction de coupe dans un secteur déterminé pour se rapprocher des pratiques d'aménagement forestier (généralement moins intensives) des autochtones et de leurs activités traditionnelles.

Tanizul Timber Limited

En 1981, la nation Tl'azt'en (que l'on appelait antérieurement la bande de Stuart-Trembleur) de la région de Fort St. James, dans le centre de la Colombie-Britannique, a demandé une concession de terres forestières (ctf) au ministère provincial des Forêts et l'a obtenue. Cette licence est détenue par six membres de cette nation qui agissent comme fiduciaires pour l'ensemble de la communauté.

Pour obtenir cette concession, les Tla'zt'ens ont regroupé environ 2500 acres de terres de la réserve et 49000 hectares de terres de la Couronne provinciale. À titre complémentaire, des règlements fédéraux spéciaux ont été établis en vertu de la *Loi sur les Indiens* pour permettre la gestion de la portion de la concession correspondant à la réserve indienne en conformité avec la *Forest Act* de la Colombie-Britannique et les règlements correspondants. Une deuxième caractéristique inhabituelle de cette ctf était le fait qu'elle excluait l'exploitation d'une installation de traitement du bois, les autorités de Colombie-Britannique étant d'avis que cette région possédait déjà des capacités suffisantes à cet égard. En conséquence, Tanizul Timber vend ses billes sur le marché libre. Tanizul Timber est toutefois en train de construire une scierie afin de pouvoir tirer des revenus supplémentaires de la transformation du bois.

Les deux principales entreprises d'abattage employées par Tanizul appartiennent à des membres de la communauté et plus de la moitié des 80 emplois qu'offrent l'abattage, la construction routière et le reboisement, sont occupés par des membres de la bande ou d'autres autochtones.

Source: Association nationale de foresterie autochtone, «Forest Lands and Resources for Aboriginal People: An Intervention Submitted to rcap», août 1993.

En mai 1995, un groupe scientifique nommé par le gouvernement de Colombie-Britannique — qui comportait des représentants autochtones — a publié son rapport final sur les pratiques de foresterie utilisées dans le secteur de Clayoquot Sound dans l'île de Vancouver. Comme dans ses autres rapports, ce groupe critique sévèrement la coupe à blanc, principale méthode de récolte du bois en Colombie-Britannique et dans le reste du Canada. Telle qu'elle se pratique à l'heure actuelle, la coupe à blanc consiste à «supprimer d'un seul coup tous les arbres d'un secteur donné, après quoi on met en place un

peuplement de même âge par plantation ou régénération naturelle [et] la plus grande partie de la zone ainsi dégagée n'est ni ombragée ni protégée par la forêt environnante». Cette absence de protection a des répercussions importantes en ce qui concerne la viabilité et la diversité de l'écosystème forestier. Les rapports du groupe soulignent qu'il est nécessaire de préserver l'intégrité des forêts et recommandent que l'on conserve au moins 15% des arbres dans toutes les zones de coupe, et 70% là où «une valeur importante est accordée à des ressources autres que le bois». Ils recommandent également de conserver les structures forestières et les éléments de l'habitat tels que les grands arbres anciens, les chicots et le bois abattu qui sont importants pour la régénération ainsi que pour l'habitat des insectes et d'autres animaux⁴¹⁶.

Le groupe a conclu que les procédures de planification provinciales actuelles ne répondaient pas aux besoins d'une gestion durable de l'écosystème. D'après lui, les sociétés forestières et le ministère provincial des Forêts avaient omis de tenir suffisamment compte des liens physiques et écologiques existant entre les différents écosystèmes (terre, eau douce, mer) et d'intégrer les valeurs et les conceptions des Premières nations:

[TRADUCTION] Les activités humaines doivent respecter la terre, la mer et toutes les formes de vie et d'écosystèmes qu'on y trouve. La viabilité écologique et économique à long terme est essentielle à une harmonie à longue échéance. Le bien-être culturel, spirituel, social et économique des peuples autochtones est un élément nécessaire de cette harmonie⁴¹⁷.

Nous sommes d'avis que les conclusions du groupe scientifique de Clayoquot Sound — surtout celles concernant les peuples autochtones — s'appliquent à toute les régions couvertes de forêt du Canada et devraient être intégrées à tout processus de planification. Nous invitons les provinces à autoriser les autochtones à examiner les plans de gestion et d'exploitation des forêts concernant les terres qu'ils utilisent traditionnellement. Cela se ferait parallèlement aux autres activités de consultation publique concernant ces plans mais séparément de celles-ci. Il en est déjà ainsi en Ontario où, en 1990, la province a accepté d'accorder aux Anishnabés Teme-Augama un rôle consultatif pour la planification de la gestion du bois dans le district de Temagami (voir annexe 4B). Plus récemment, dans sa décision d'avril 1994, la Commission des évaluations environnementales de l'Ontario a ordonné au ministère des Ressources naturelles de mettre en œuvre un processus spécial de consultation des autochtones pour tout ce qui touche à la planification de la

gestion du bois dans l'ensemble de la province⁴¹⁸.

La consultation ne règle cependant pas tout le problème, car les autochtones se retrouvent encore forcés de réagir à des plans déjà préparés. Il serait de beaucoup préférable qu'ils soient associés à la planification depuis le début. Au Québec, l'entente trilatérale du lac Barrière, qui a été reconduite en 1995 pour une année supplémentaire, permet à la communauté algonquine locale de participer à la préparation d'un projet de plan de gestion intégré des ressources renouvelables dans les 10000 kilomètres carrés de leurs terres traditionnelles. Conformément au concept du développement durable, les évaluations environnementales font déjà partie intégrante du processus de planification de la gestion forestière (voir annexe 4B). Dans certaines provinces comme l'Ontario, les nouvelles lignes directrices proposées pour la planification de la gestion du bois exigent aussi éventuellement une évaluation patrimoniale. Étant donné l'importance de l'utilisation des terres par les autochtones dans un si grand nombre de régions de notre pays, de telles lignes directrices devraient toutefois prendre spécifiquement en considération les questions touchant les autochtones et leurs préoccupations. La Commission invite donc les provinces à exiger que des études sur l'utilisation des terres par les autochtones, effectuées en collaboration avec les peuples autochtones, soient incluses dans tous les plans de gestion forestière.

Nous passons finalement à la question de la participation du gouvernement fédéral. Il nous paraît encourageant que le ministère fédéral des Ressources naturelles encourage activement la participation des Premières nations à la planification et à la recherche en matière d'utilisation des ressources à l'extérieur des terres de réserve. En Saskatchewan, la forêt modèle de Prince Albert, financée partiellement par Forêts Canada, reconnaît que les autochtones forment une partie intégrante de l'écosystème forestier. Le Conseil tribal de Prince Albert, les bandes indiennes de Montreal Lake et du lac la Ronge et la Federation of Saskatchewan Indian Nations participent de plein droit à ce programme en même temps que Weyerhaeuser Canada, le parc national de Prince Albert du Service canadien des parcs et le ministère de l'Environnement et de la Gestion des ressources de Saskatchewan. Trois des sept membres du conseil d'administration du partenariat de cette forêt modèle sont des représentants des Première nations⁴¹⁹. De la même façon, la Première nation de Wagoshig est un partenaire à part entière du projet de forêt modèle de l'Abitibi dans le nord-est de l'Ontario — lui aussi partiellement financé par Forêts Canada — au même titre qu'Abitibi-Price et le ministère des Ressources naturelles de l'Ontario. Il est intéressant de noter que ce projet prévoit notamment la reconnaissance des lieux sacrés et d'autres sites

patrimoniaux autochtones ainsi que la collecte de données concernant l'utilisation présente et passée des terres par les autochtones.

NorSask Forest Products Limited

En 1988, le Conseil tribal de Meadow Lake, agissant au nom de neuf communautés des Premières nations du nord de la Saskatchewan, a profité de la mise sous séquestre d'une scierie locale pour s'associer aux employés de celle-ci et l'acheter. Le conseil tribal a également repris le permis d'aménagement forestier de l'ancienne société. La nouvelle société, NorSask Forest Products, qui utilise seulement du bois tendre dans sa scierie, s'est associée avec une société de fabrication de pâte à papier désireuse de créer une usine utilisant du bois dur. En 1990, NorSask Forest Products et Millar Western Pulpmill Limited se sont associées et sont devenues copropriétaires d'une nouvelle entreprise, Mystic Management Ltd., pour exploiter la concession forestière. La Meadow Lake Chiefs District Investment Company et les employés de la scierie locale en sont les actionnaires majoritaires.

À l'heure actuelle, les techniciens et les spécialistes en foresterie de Mystic Management sont des non-autochtones, mais environ 20% du travail de coupe est déjà réalisé par la Meadow Lake Tribal Council Logging Company, proportion que l'on s'attend à voir augmenter.

Source: Association nationale de foresterie autochtone, «Forest Lands and Resources for Aboriginal People: An Intervention Submitted to rcap», août 1993, p. 21.

Conformément à son obligation de fiduciaire de protéger les activités traditionnelles des autochtones dans les terres de la Couronne provinciale, le gouvernement fédéral devrait œuvrer activement en faveur de la participation des autochtones à la gestion des forêts provinciales et à la planification de leur utilisation. Comme dans le cas du programme des forêts modèles, il devrait également assumer une partie des coûts.

RECOMMANDATION

La Commission recommande:

2.4.50

Que les mesures suivantes soient prises en ce qui concerne l'accès des autochtones aux ressources forestières situées sur des terres de la Couronne:

a) améliorer l'accès des autochtones aux ressources forestières situées sur des terres de la Couronne grâce à une collaboration entre le gouvernement fédéral, les provinces, les territoires et les collectivités autochtones;

b) favoriser la participation des autochtones à la gestion des forêts provinciales et à la planification de celles-ci en s'assurant que le gouvernement fédéral, dans le cadre de son obligation de protéger les activités traditionnelles autochtones dans les terres de la Couronne provinciale, s'y emploie activement. Dans le cas du programme des forêts modèles, il devrait également assumer une partie des coûts;

c) faire en sorte que le gouvernement fédéral, conformément à l'objectif de consolidation des nations autochtones, continue d'accorder un appui financier et logistique aux associations régionales et nationales de ressources forestières des peuples autochtones;

d) veiller à ce que les provinces encouragent les détenteurs de vastes concessions forestières à susciter la création de partenariats d'aménagement forestier avec des entreprises autochtones présentes sur le territoire traditionnel des communautés autochtones;

e) encourager, grâce à la collaboration des provinces, la constitution de partenariats ou de coentreprises entre les sociétés d'exploitation forestière autochtones et d'autres entreprises possédant déjà des installations de transformation du bois;

f) accorder aux autochtones, par l'entremise des provinces, un droit de préemption sur les bois de la Couronne non attribués situés à proximité de réserves ou de collectivités autochtones;

g) permettre une harmonisation plus poussée des pratiques d'aménagement forestier autochtones (généralement moins intensives) avec les activités traditionnelles d'utilisation des terres en obtenant que les provinces manifestent plus de souplesse dans leurs politiques et leurs lignes directrices concernant la gestion du bois; celles-ci pourraient notamment diminuer les exigences annuelles relatives aux coupes admissibles et, à titre expérimental, abaisser

les taux de récolte, réduire la taille des chantiers forestiers et prolonger la période pendant laquelle certains secteurs restent inexploités;

h) veiller à ce que les gouvernements provinciaux et territoriaux accordent un rôle spécial aux gouvernements autochtones dans l'examen des plans d'aménagement et d'exploitation des forêts concernant leurs territoires traditionnels;

i) faire imposer par les gouvernements provinciaux et territoriaux l'inclusion d'études sur l'utilisation des terres par les autochtones dans tous les plans de gestion forestière.

L'exploitation des ressources minières, pétrolières et gazières

L'exploitation des ressources — y compris les activités minières et la prospection de pétrole et de gaz — a souvent créé des difficultés pour les autochtones. Sauf dans le cas du pétrole et du gaz naturel en Alberta, les Premières nations n'ont généralement retiré aucun profit de la présence de ressources minières sur les terres de réserve. Les autochtones ne sont généralement jamais consultés à propos de l'exploitation de ces ressources; ils ne se font habituellement pas promettre et n'obtiennent pas non plus d'avantages économiques particuliers quand de telles activités sont entreprises dans leurs terres traditionnelles; ils ont aussi du mal à protéger les secteurs qu'ils utilisent traditionnellement contre les répercussions de telles activités. C'est notamment ce qui s'est produit dans le cas des Dénés Th'a du nord-ouest de l'Alberta.

Minéraux, pétrole et gaz naturel dans les réserves

Quand les Premières nations sont parvenues à conserver la propriété de certains gisements souterrains situés dans leurs réserves, comme dans le cas du pétrole et du gaz en Alberta, le ministère des Affaires indiennes s'est réservé le contrôle de tout ce qui touche à leur exploitation commerciale. Cette pratique est encore en vigueur aujourd'hui. En conséquence, de nombreuses Premières nations n'ont pas pu acquérir une expérience de la gestion, obtenir des emplois ou profiter d'un transfert de connaissances ou de compétences spécialisées⁴²⁰. Les règlements établis par ce ministère n'imposent pas toujours les mêmes exigences aux sociétés privées. C'est ainsi que le *Règlement sur le pétrole et le gaz des terres indiennes* oblige toute compagnie active dans une réserve à employer des résidents de la Première nation concernée, alors que le *Règlement sur l'exploitation minière dans les terres*

indiennes ne prévoit rien de tel⁴²¹.

La plupart des Premières nations n'ont tiré que des avantages très minces des ressources minérales de leurs réserves. Toutes les ententes fédérales-provinciales ont peut-être répondu aux attentes des provinces — qui ont gagné la moitié du revenu potentiel de toute exploitation minière à venir — mais, comme on peut le lire dans un ouvrage récent sur le droit minier canadien, ces ententes semblent avoir été conclues «pour régler rapidement des problèmes administratifs plus que pour éclaircir la situation juridique». L'ensemble des conséquences qui en ont résulté — complexité, contestation de propriété juridique et revenus insuffisants pour les Premières nations — [TRADUCTION] «a ralenti la prospection minière dans les réserves⁴²²». La renégociation de ces ententes devrait être une priorité urgente pour le gouvernement fédéral.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande:

2.4.51

Que, conformément à son obligation de fiduciaire envers les peuples autochtones, le gouvernement fédéral renégocie les ententes actuelles avec les provinces (p. ex. l'entente de 1924 avec l'Ontario ou les accords de transfert des ressources naturelles de 1930 dans les provinces des Prairies) pour faire en sorte que les Premières nations retirent la totalité de l'usufruit des minéraux, du pétrole et du gaz naturel des réserves.

2.4.52

Que le gouvernement fédéral modifie le *Règlement sur l'exploitation minière dans les réserves indiennes* pour le rendre conforme au *Règlement sur le pétrole et le gaz des terres indiennes* et exige que les sociétés actives dans les réserves emploient des résidents des Premières nations.

2.4.53

Que le gouvernement fédéral collabore avec les Premières nations et l'industrie minière (et, si nécessaire, modifie le *Règlement sur l'exploitation minière dans les réserves indiennes* ainsi que le *Règlement sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*) pour permettre aux autochtones d'acquérir une expérience de

la gestion et de bénéficier du transfert des connaissances et des compétences particulières de cette industrie.

Ressources minières des terres de la Couronne

Avant d'aborder nos recommandations précises en matière de politique, nous ferons quelques observations générales à propos des activités reliées à la mise en valeur des ressources minières. Celles-ci se divisent en trois phases: la prospection et la mise en valeur, l'exploitation minière proprement dite et la remise en état. On trouve dans ce secteur des sociétés qui s'occupent de la prospection minière, de l'extraction du minerai, du broyage ou de la concentration, de la fonderie et du raffinage, du traitement des minéraux industriels et des services de remise en état de l'environnement (une activité nouvelle dans ce secteur) destinés à rétablir des conditions écologiquement acceptables. Les petites entreprises s'occupent surtout de la prospection alors que les grandes sociétés sont actives dans les trois phases. Ces dernières ont actuellement tendance à sous-traiter le travail sur le terrain comme la prospection et les services connexes, car elles n'ont souvent pas d'employés pour le travail sur le terrain, de gens de métiers ou de techniciens parmi leurs employés permanents. La prospection continue pendant l'exploitation du gisement pour prolonger la durée de vie de la mine⁴²³.

Consultation

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et celui du Yukon ont maintenant pour pratique d'informer les collectivités autochtones de toute délivrance de permis de prospection pour les ressources minières, le pétrole ou le gaz concernant des zones situées à l'intérieur des terres qu'elles utilisent traditionnellement et ils leur communiquent également le nom de la société concernée et de la personne à contacter. En Colombie-Britannique, un cadre stratégique sur les activités dans les terres de la Couronne et les droits ancestraux (1995) impose aux fonctionnaires provinciaux de fournir le même type de renseignements aux collectivités des Premières nations⁴²⁴. Les commissaires invitent toutes les provinces à faire de même.

Les provinces devraient également exiger que les sociétés de prospection entrent en contact avec les collectivités autochtones locales. Le ministère provincial compétent devrait fournir à ces sociétés le nom des collectivités et des personnes à contacter dans chacune d'elles. La Commission invite également les provinces et les entreprises à établir des mécanismes de consultation encourageant la participation des collectivités autochtones à la

préparation initiale des plans de prospection, de mise en valeur et d'exploitation et à leur fournir des renseignements sous une forme non technique pour leur permettre de se faire une idée exacte de la portée des activités envisagées et de jouer un rôle véritable dans la planification.

Avantages socio-économiques

La participation des autochtones à l'industrie minière devrait inclure des ententes socio-économiques avec les collectivités autochtones touchées par le développement. Comme pour l'industrie forestière, les commissaires sont d'avis que le Canada et les provinces devraient encourager la création de partenariats ou de coentreprises entre les sociétés autochtones et les entreprises se livrant à la prospection et à l'exploitation des ressources minérales ou du pétrole et du gaz. Lors de l'octroi d'un permis, les provinces pourraient également accorder la préférence aux sociétés d'exploitation des ressources naturelles qui créent des coentreprises, qui prennent des engagements spéciaux en matière de formation et d'emploi ou qui confient une importante quantité de travail à une collectivité ou une entreprise autochtone.

Protection des activités traditionnelles

Les commissaires estiment que le gouvernement fédéral a la stricte obligation de protéger les activités pratiquées actuellement par les autochtones sur les terres de la Couronne. Dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, où la Couronne du chef du Canada conserve le droit de propriété et la compétence en matière de terres et de ressources, les récents règlements de revendications globales prévoient pour les autochtones toute une gamme d'avantages résultant de l'exploitation de ressources naturelles pratiquée en dehors de leurs terres communautaires ainsi que la garantie d'un rôle pour leurs gouvernements dans la planification et la gestion des activités se déroulant sur les terres de la Couronne (voir annexes 4A et 4B).

Quand de nouveaux traités seront conclus (comme en Colombie-Britannique) ou que des traités anciens seront renouvelés, le même genre de mesure s'appliquera de toute évidence dans les provinces. Toutefois, même lorsque de telles ententes ne sont pas encore intervenues, le gouvernement fédéral reste tenu de faire en sorte que les autochtones bénéficient des avantages nets les plus grands possible dans les zones adjacentes à de nouvelles exploitations minières et pétrolières.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande:

2.4.54

Que les provinces exigent que les sociétés, dans le cadre de leur permis d'exploitation, élaborent des plans d'utilisation des terres autochtones pour

- a) protéger les zones traditionnelles de récolte et autres (par exemple lieux sacrés);
- b) dédommager les personnes lésées par l'extraction ou le forage (par exemple chasseurs, trappeurs et pêcheurs autochtones).

2.4.55

Que les plans d'utilisation des sols soient élaborés en consultation avec les collectivités autochtones concernées de sorte que:

- a) les collectivités autochtones bénéficient de l'aide financière aux intervenants pour participer à la consultation;
- b) l'aide financière aux intervenants soit fournie par l'intermédiaire d'un organisme distinct de l'entreprise commerciale et de tout ministère provincial dont relèvent les ressources naturelles devant être exploitées;
- c) cet organisme soit financé par des droits de permis ou par les ministères provinciaux ou fédéraux chargés de l'environnement.

2.4.56

Que les provinces exigent la mise sur pied d'un fonds d'indemnisation, qui serait renfloué grâce aux droits de permis. Les gouvernements pourraient également considérer que les frais correspondants font partie des frais d'exploitation déductibles d'une entreprise.

2.4.57

Que le gouvernement fédéral collabore avec les provinces et les collectivités autochtones pour assurer la mise en œuvre des mesures que nous

recommandons. La participation fédérale pourrait inclure des accords de partage des coûts avec les provinces.

Le patrimoine culturel

La reconnaissance des sites patrimoniaux autochtones sacrés et profanes dans les terres de la Couronne fournirait un moyen efficace aux autochtones de contrôler les activités effectuées dans leurs zones d'utilisation traditionnelle. Une telle reconnaissance leur permettrait également, s'ils le désiraient, de tirer des avantages économiques importants du tourisme et des activités connexes. L'incertitude concernant le statut des lieux culturels autochtones continue de créer des problèmes pour les peuples autochtones, pour les organismes administratifs et pour les tiers. Par exemple, l'occupation du parc provincial Ipperwash, en Ontario, le jour de la Fête du Travail de 1995, était en partie due au fait que les Ojibwas des environs affirment que le parc englobe des lieux sacrés.

Il est évidemment plus facile de mettre en place des politiques de protection pour les sites patrimoniaux autochtones qui se trouvent déjà dans des réserves. C'est ainsi que Dreamers' Rock, situé sur la rive nord du lac Huron, est un site votif considéré comme sacré par la Première nation de Whitefish River, qui habite dans les environs, et par d'autres Ojibwas. Bien qu'une route provinciale populaire auprès des touristes traverse la réserve, la politique provinciale du patrimoine exige que les touristes obtiennent l'autorisation du bureau de la bande de Whitefish River avant de pouvoir visiter ce site. Les habitants de Whitefish River ne suivent toutefois pas encore l'exemple des tribus du sud-ouest des États-Unis qui prélèvent des droits pour les visites de sites et les permis de photographie.

Sur le plan international, les questions concernant les droits de propriété et la compétence des autochtones par rapport aux sites sacrés et profanes ont été traitées de diverses façons. Aux États-Unis, les lieux sacrés situés sur des terres fédérales sont protégés par l'*American Indian Religious Freedom Act* de 1978, qui garantit le droit de [TRADUCTION] «croyance, expression et pratique des religions traditionnelles des Amérindiens, des Esquimaux, des Aléoutes et des autochtones d'Hawaï». Cette loi enjoint à tous les organismes fédéraux d'établir un inventaire de tous les lieux sacrés situés sur des terres fédérales et d'élaborer des politiques de gestion protégeant les pratiques et les valeurs religieuses traditionnelles liées à ceux-ci⁴²⁵. Toutefois, elle ne contient aucun mécanisme d'exécution et jusqu'à présent, lors de la plupart des conflits concernant la protection d'un lieu sacré contre des activités commerciales, les

tentatives des tribus pour s'en prévaloir sont restées vaines. Par exemple, les Hopis et les Navajos n'ont pas réussi à empêcher la création d'une station de ski à San Francisco Peaks en Arizona⁴²⁶.

En Australie, dans le Territoire du Nord, les autochtones sont juridiquement propriétaires des parcs nationaux Kakadu et Uluru-Kata Tjuta, ce dernier incluant le lieu sacré autochtone d'Ayers Rock, célèbre dans le monde entier. Ils ont rétrocédé au gouvernement fédéral australien un bail pour ces parcs qui sont administrés conjointement par les autochtones et l'Australian National Parks and Wildlife Service. La reconnaissance de ce droit de propriété autochtone a été rendue possible par la décision prise par le gouvernement australien, en 1978, de modifier la loi pour autoriser la Couronne à louer le territoire des parcs au lieu de continuer à en être directement propriétaire⁴²⁷.

Il y a également des exemples récents de participation des autochtones à la gestion de sites du patrimoine situés sur des terres de la Couronne. L'un des plus connus est celui de Head-Smashed-In Buffalo Jump dans la chaîne des Porcupine Hills du sud-ouest de l'Alberta; le gouvernement de cette province a construit et exploite un centre d'interprétation avec la participation active de Bloods et de Piégans, nations qui font partie de la Confédération des Pieds-Noirs. Ce site archéologique, maintenant classé site du patrimoine mondial par l'unesco, a été utilisé par les autochtones pendant des milliers d'années. Il y a eu plusieurs controverses (sur des questions aussi importantes que la façon correcte de présenter les ballots de guérisseur et d'autres objets sacrés) pendant la préparation du projet au début des années 80; le résultat obtenu est cependant une participation importante des autochtones. Depuis l'ouverture du centre d'interprétation, tous les guides et leurs surveillants sont des Pieds-Noirs. De plus, ce centre est devenu le siège de nombreuses activités culturelles autochtones: les Pieds-Noirs y célèbrent des mariages, des funérailles et d'autres cérémonies ainsi qu'un pow-wow annuel. Malgré ces bonnes relations, les Piégans et les Bloods restent préoccupés par le fait que la province, et non pas la Confédération des Pieds-Noirs, conserve la propriété du site⁴²⁸.

L'accord-cadre définitif du Yukon inclut diverses mesures précises destinées à protéger les sites sacrés et profanes autochtones sur les terres de la Couronne. C'est également le cas de la plupart des règlements récents de revendications globales. La Convention du Yukon prévoit la création d'un conseil du patrimoine, le Yukon Heritage Resources Board, composé d'un nombre égal de représentants du Conseil des Indiens du Yukon et du gouvernement et doté d'un rôle consultatif sur la gestion des ressources

patrimoniales mobilières et des sites patrimoniaux de l'ensemble du Yukon. De plus, chaque Première nation du Yukon possédera des ressources patrimoniales dans les terres qu'elle occupe et dans les zones qu'elle utilise traditionnellement⁴²⁹.

Ces traités modernes concernant le Nord prévoient également la mise de côté de terres pour de nouveaux parcs nationaux et territoriaux auxquels les autochtones auront des droits d'accès garantis tout en participant à leur gestion et en en tirant des avantages économiques. Toutefois, les autochtones ne seront pas reconnus comme les propriétaires de ces nouveaux parcs. Jusqu'à présent, le Canada n'a accepté de discuter des questions relatives à la propriété d'un parc qu'en Colombie-Britannique où la réserve nationale Moresby-Sud/Gwaai Haanas relève de la compétence du gouvernement fédéral et des Haidas. Les parties se sont en fait entendues pour ne pas se disputer mutuellement le titre de propriété afin que le parc puisse être classé zone protégée.

Les règlements des revendications ainsi que les lois sur le patrimoine récemment adoptées en plusieurs endroits permettent donc aux autochtones de protéger un peu plus facilement leurs sites sacrés et profanes situés sur des terres de la Couronne. Une telle protection est conforme aux directives du Conseil international des monuments et des sites, qui accorde la priorité à la reconnaissance des intérêts autochtones. Les ressources patrimoniales autochtones peuvent être regroupées en trois catégories générales que les politiques et lois actuelles protègent à des degrés divers:

- patrimoine immobilier, comme les lieux de sépulture, les villages ou campements, les terrains sacrés, sites rituels et cérémoniels, etc.
- patrimoine mobilier, comme les objets archéologiques, les bandes vidéo, films, photographies, enregistrements sonores, notes prises sur le terrain, etc.
- patrimoine intangible, comme l'histoire orale et les légendes, la toponymie (noms de lieux), le rapport personnel ou spirituel avec la terre et les sites.

Nous nous intéressons surtout à la première catégorie qui concerne l'emplacement physique des sites autochtones sur les terres de la Couronne — même si la troisième est également importante pour la protection des sites autochtones. Les peuples autochtones et les chercheurs attachent beaucoup d'importance aux questions touchant la recherche archéologique, ethnologique, ethnographique ou culturelle, et la propriété des documents de recherche en

résultant; il faut donc les traiter en conséquence. Au début du mandat de la Commission, nous avons élaboré notre propre Code d'éthique en matière de recherche qui peut représenter un modèle éventuel pour la rédaction d'une politique ou d'une loi future (voir l'annexe C du volume 5).

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande:

2.4.58

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux adoptent des lois en vue de la mise en place d'un système destiné à reconnaître:

a) les peuples autochtones comme les propriétaires des sites culturels, des ressources archéologiques, des objets religieux et spirituels, des lieux sacrés et des lieux de sépulture situés dans leurs territoires traditionnels;

b) la compétence exclusive des autochtones vis-à-vis des sites sacrés, cérémoniels et spirituels et des lieux de sépulture situés dans leurs territoires traditionnels, peu importe que les terres de la Couronne où se trouvent ces sites soient occupées ou inoccupées (c'est-à-dire dans un parc, une zone forestière ayant un régime foncier particulier, etc.);

c) au minimum, une compétence mixte pour les autochtones en ce qui concerne tous les autres sites (comme les campements ou villages historiques, les postes de traite de la fourrure, les postes de pêche, etc.);

d) le droit des autochtones de délivrer des permis et de prélever des droits pour l'accès à de tels sites ou leur utilisation, ou de recevoir une partie du produit de ces droits.

2.4.59

Que dans le cas des sites patrimoniaux situés sur des terres privées, le gouvernement fédéral négocie avec les propriétaires de ces terres pour reconnaître aux autochtones une compétence particulière ou des droits d'accès et achète ces sites si leur propriétaire est prêt à les vendre afin de pouvoir les remettre au gouvernement autochtone compétent.

2.4.60

Que le gouvernement fédéral modifie la *Loi sur les parcs nationaux* pour permettre aux autochtones de se livrer à des activités traditionnelles dans les parcs nationaux en accordant, le cas échéant, la propriété de ces parcs aux autochtones conformément au modèle australien. Un bail pourrait alors être rétrocédé à la Couronne pour ces parcs qui seraient administrés conjointement par le gouvernement fédéral et les gouvernements autochtones.

2.4.61

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux élaborent des lois et des politiques pour protéger et gérer les ressources patrimoniales autochtones conformément aux critères définis à la suite de négociations avec les gouvernements autochtones. Ces critères pourraient inclure:

- a) une évaluation détaillée de l'impact sur le patrimoine et des lignes directrices en matière de protection lorsque les terres sont utilisées à des fins telles que la foresterie, l'exploitation minière, l'extraction d'agrégats, la construction de routes, le tourisme et les loisirs;
- b) en collaboration avec les gouvernements autochtones, le financement et la réalisation d'inventaires, de matériel documentaire et de recherches connexes concernant les ressources patrimoniales, ainsi que de fouilles archéologiques et autres études scientifiques;
- c) la réalisation de fouilles de récupération ou de mesures palliatives dans les sites menacés par l'exploitation commerciale, le pillage, l'extraction de ressources naturelles ou des phénomènes naturels tels que l'érosion; et l'exercice par les autochtones d'un droit de regard sur les fouilles archéologiques.

Le poisson et la faune

Les droits de chasse, de pêche et de piégeage ancestraux et issus de traités ont été inscrits dans la Constitution. De plus, les tribunaux reconnaissent désormais aux autochtones un droit prioritaire d'accès au poisson et à la faune vivant dans les terres et les eaux inoccupées de la Couronne aux fins de leur utilisation domestique ou cérémoniale. Toutefois, les droits ancestraux d'exploitation commerciale de ces ressources n'ont pas été reconnus alors que

certaines de ces ressources sont depuis toujours, et encore aujourd'hui, exploitées de façon prépondérante par les autochtones (p. ex. le riz sauvage). En fait, pendant la plus grande partie du siècle écoulé, il a été difficile pour les autochtones de bénéficier des avantages économiques liés au tourisme ou à la capture de poissons ou d'autres animaux.

Les gouvernements ont le plus souvent respecté les droits des autochtones quand ils étaient sous pression. Nos audiences ont par ailleurs montré que le maintien de l'exercice de ces droits irrite profondément certains segments de la population tels que les pêcheurs et les chasseurs sportifs et les pêcheurs commerciaux. À l'heure actuelle, les autochtones se retrouvent encore devant les tribunaux parce que les gouvernements continuent de les accuser d'infractions aux règlements provinciaux ou fédéraux. Ce sont précisément de telles accusations contre des autochtones qui sont à l'origine des arrêts *Sparrow* et *Simon*.

Cette tendance continue. En 1995, 12 affaires concernant les autochtones avaient été portées devant la Cour suprême du Canada, dont huit portant sur des questions reliées à l'exercice des droits ancestraux et issus de traités relatifs à l'exploitation des ressources naturelles⁴³⁰. Même si les autochtones sont acquittés plus souvent qu'auparavant, aucun organisme n'est encore clairement habilité à se prononcer sur la portée de leurs droits dans ce domaine.

Depuis une vingtaine d'années, certaines provinces essaient de tenir compte des préoccupations des autochtones. Par exemple, l'Ontario a demandé en 1979 à ses agents de conservation de faire preuve de clémence dans l'application des lois relatives au poisson et à la faune; pour la première fois en près d'un siècle, cette province a cessé de poursuivre les Indiens inscrits qui pêchaient et chassaient dans des terres de la Couronne inoccupées. En 1991, à la suite de l'arrêt *Sparrow*, cette politique a été remplacée par des lignes directrices intérimaires qui énonçaient explicitement la priorité des droits des autochtones et exigeaient que toute accusation susceptible d'être portée contre des autochtones fasse l'objet d'un examen préalable par les hauts fonctionnaires du ministère des Ressources naturelles. Des lignes directrices similaires ont été mises en place au niveau fédéral et dans quelques autres provinces⁴³¹.

Les mesures de ce type constituent une innovation positive, mais elles ne reposent pas sur des négociations avec les peuples autochtones. Ce sont les fonctionnaires provinciaux qui élaborent les politiques et qui interprètent les

lignes directrices en se fondant sur leur propre interprétation des droits ancestraux et issus de traités (ou celle de leurs conseillers juridiques). Lorsqu'on considère qu'un individu a commis une infraction, on continue de porter des accusations contre lui. Depuis *Sparrow*, les accusations concernent souvent ce que les agents d'application considèrent comme des zones grises, par exemple la chasse ou la pêche dans un secteur relevant d'un autre traité, la pêche pendant les périodes de frai ou la vente d'une partie des prises.

Dans la plupart des cas, non seulement il est socialement dangereux de continuer à poursuivre les chasseurs ou les pêcheurs autochtones, mais cela s'avère coûteux pour le système judiciaire. Ces poursuites ne règlent pas non plus les profondes différences qui existent entre les conceptions des autochtones, d'une part, et celles des gouvernements et du grand public, d'autre part, au sujet de la teneur des droits ancestraux et issus de traités et des questions générales concernant la gestion et la pratique de la chasse et de la pêche. Ces questions représentent, en fait, une autre catégorie de revendications territoriales.

Nous avons recommandé que les questions en suspens dans ce domaine fassent l'objet de négociations dans le cadre des nouveaux processus d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement de traités. Il est également nécessaire de mettre au point immédiatement de meilleures lignes directrices sur la chasse et la pêche autochtones, qui devraient être élaborées conjointement au lieu d'être imposées unilatéralement.

Questions générales touchant la réglementation

Nous avons remarqué que certains des différends existant entre les autochtones et le reste de la société — y compris les responsables des organismes qui administrent les ressources naturelles — tiennent à des malentendus culturels vis-à-vis de questions telles que les pratiques de chasse et de pêche. Les pêcheurs autochtones, par exemple, utilisaient des pièges à poisson, des bordigues, des lanternes et des harpons bien avant l'arrivée des Européens sur ce continent. Pour qui cherche à se procurer de la nourriture avec le moins d'effort possible, ce sont là des pratiques raisonnables, mais elles continuent d'irriter les pêcheurs sportifs, qui tiennent à vivre l'émotion d'une bonne capture. On a essayé de surmonter ces divergences de vues de diverses façons. En Ontario, par exemple, des collectivités et des organisations politiques autochtones offrent des cours de sensibilisation culturelle aux fonctionnaires chargés de l'administration de la chasse et de la pêche. Ailleurs, comme dans les Territoires du Nord-Ouest, les gouvernements cherchent à

intégrer la connaissance écologique traditionnelle dans leur système de gestion⁴³².

Ces différences culturelles s'ajoutent toutefois à une autre difficulté: la mentalité traditionnelle en vertu de laquelle les administrateurs des ressources naturelles continuent de faire des distinctions entre les utilisateurs et les gestionnaires, ce qui devient particulièrement problématique quand les utilisateurs sont des autochtones et les gestionnaires surtout des non-autochtones. Cela aboutit souvent à l'établissement d'un système de «police» de la faune qui a tendance à se méfier des chasseurs ou des pêcheurs. Une solution est l'augmentation du nombre de gestionnaires autochtones, soit en faisant entrer des autochtones dans l'administration gouvernementale de la chasse et de la pêche, soit en mettant en place des régimes de cogestion. Dans les régions où les autochtones représentent la majorité de la population (comme au Manitoba ou en Saskatchewan au nord du 55e parallèle ou en Ontario au nord du 50e parallèle) ou constituent une importante minorité (comme dans le nord-ouest de la Colombie-Britannique), rien ne justifie qu'un grand nombre (ou même la majorité) des gestionnaires de ressources ne soient pas autochtones. Puisque les oiseaux migrateurs et les pêches relèvent déjà du Canada (les pêches en eau douce étant administrées par les provinces sous le régime d'une loi fédérale, le gouvernement fédéral a un rôle direct à jouer pour faciliter une participation accrue des autochtones à la gestion de la pêche et de la chasse.

L'arrêt *Sparrow* a établi un ordre de priorité pour la répartition du produit de la chasse et de la pêche: une fois que l'on a satisfait aux exigences de la conservation, la priorité doit être accordée aux besoins de subsistance des autochtones. En 1991, le ministre fédéral des Pêches a informé ses homologues des provinces et des territoires qu'ils devraient modifier leurs règlements pour refléter les principes de cet arrêt⁴³³. Tous les gouvernements ne l'ont pas encore fait.

Jusqu'aux années 20, à l'instar des autochtones, les résidents des régions éloignées de l'Ontario et d'autres provinces étaient dispensés des dispositions législatives habituelles s'ils chassaient ou pêchaient pour se nourrir; on reconnaissait donc par là que le gibier et le poisson représentaient une composante importante de leur alimentation. À la suite des protestations des chasseurs et des pêcheurs sportifs, ce privilège a toutefois été ultérieurement supprimé de la loi. Lorsqu'elle s'est présentée devant nous, la Fédération canadienne de la faune a recommandé que les besoins de subsistance des non-autochtones vivant dans les régions éloignées du Canada, comme les

ports isolés de Terre-Neuve et la partie septentrionale de l'intérieur de la Colombie-Britannique, soient reconnus dans l'ordre de priorité établi dans *Sparrow*⁴³⁴. Les commissaires sont d'avis qu'une telle décision contribuerait à une meilleure harmonie dans notre société.

RECOMMANDATION

La Commission recommande:

2.4.62

Que les principes de l'arrêt *Sparrow* de la Cour suprême du Canada soient appliqués de sorte que:

- a) les gouvernements provinciaux et territoriaux fassent en sorte que leurs régimes de réglementation et de gestion reconnaissent la priorité de la chasse et de la pêche de subsistance pratiquées par les autochtones;
- b) aux fins des priorités énoncées dans l'arrêt *Sparrow*, la définition de «conservation» ne soit pas établie seulement par les responsables gouvernementaux, mais soit négociée avec les gouvernements autochtones et reflète le respect des connaissances écologiques traditionnelles et les principes autochtones de gestion des ressources;
- c) les besoins de subsistance des non-autochtones vivant dans les régions éloignées du Canada — c'est-à-dire des habitants de longue date et non pas des personnes de passage — soient placés, dans l'ordre de priorité de *Sparrow*, immédiatement après ceux des autochtones et aient préséance sur toute activité de chasse ou de pêche sportive ou commerciale.

La pêche commerciale

Depuis 1994, plusieurs incidents ont opposé des pêcheurs commerciaux ou sportifs en colère à des autochtones récoltant du poisson dans le Fraser en Colombie-Britannique ou la péninsule Bruce en Ontario, par exemple. La situation est délicate pour les organismes gouvernementaux de réglementation car, au fur et à mesure que la population devient consciente de l'épuisement progressif des pêcheries, les pressions s'accroissent pour qu'ils limitent toute forme de pêche. Ce qui est en jeu est tout autant la répartition du produit de la pêche que la conservation, chaque secteur demandant que des limites soient

imposées aux autres. En ce qui concerne le saumon en Colombie-Britannique, par exemple, Pêches et Océans Canada essaie de concilier les intérêts des entreprises commerciales, des pourvoyeurs et des pêcheurs sportifs et le droit d'accès prioritaire des pêcheurs autochtones recommandé expressément dans l'arrêt *Sparrow*.

Rien dans *Sparrow* n'indique si la priorité d'accès des autochtones s'applique à la pêche commerciale, quoique des décisions rendues par les tribunaux inférieurs aient reconnu aux autochtones un droit en matière commerciale⁴³⁵. Étant donné l'importance traditionnelle de la pêche dans les économies autochtones, la Commission est d'avis que les autochtones ont droit à une part raisonnable des prises attribuées à la pêche commerciale. Cela constituerait au moins un dédommagement partiel face à l'injustice traditionnelle de ces allocations. La taille exacte des quotas de pêche devrait être négociée et non pas imposée unilatéralement par le gouvernement et ils devraient dépendre de critères mesurables, y compris les besoins économiques actuels et futurs des communautés autochtones. L'arrêt *Sparrow* représente un modèle utile pour l'établissement de l'ordre de priorité relatif à suivre pour ces allocations. La Commission encourage les autres provinces à suivre l'exemple de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, qui ont acheté des quotas de pêche commerciale pour les remettre aux autochtones.

Les autochtones devraient également jouer un rôle actif dans la réglementation et la gestion des pêches. En vertu du traité sur le saumon du Pacifique de 1985, le Canada et les États-Unis ont créé un organisme mixte, la Commission du saumon du Pacifique, pour contrôler l'application de ce traité. Mais la représentation des deux pays au sein de la Commission est structurée différemment. La composante américaine a quatre membres — un représente les États-Unis, un l'État de l'Alaska, un autre les États de Washington et de l'Oregon et un autre les tribus indiennes de l'État de Washington, de l'Oregon et de l'Idaho qui ont des droits de pêche issus de traités. Du côté canadien, la Commission compte quatre membres de plein droit et quatre suppléants qui proviennent de Pêches et Océans Canada et de différents secteurs de la pêche commerciale et sportive, y compris un membre autochtone⁴³⁶. À la différence de la composante canadienne de la Commission, celle des États-Unis doit parvenir à un consensus entre ses quatre membres avant de pouvoir conclure une quelconque entente avec les commissaires du Canada. Le commissaire autochtone des États-Unis, comme ses collègues, bénéficie donc de facto d'un droit de veto et son influence est par conséquent plus grande que celle du commissaire autochtone du Canada. Les droits de pêche des Premières nations de Colombie-Britannique étant garantis par la Constitution,

le gouvernement fédéral devrait au moins faire en sorte qu'un pouvoir réel soit garanti à la représentation des autochtones au sein de la composante canadienne de cette commission.

L'un des problèmes que pose l'établissement de quotas pour chacun des secteurs de la pêche est qu'il n'est pas facile d'obtenir des données de référence satisfaisantes. La Commission est d'avis que le Canada et les provinces devraient rassembler des statistiques plus fidèles sur la pêche non autochtone, plus particulièrement la pêche sportive. Celle-ci représente de toute évidence un secteur croissant de cette industrie; de plus, de nombreux gouvernements en encouragent activement le développement. Vu l'augmentation du nombre de leurs membres, de nombreuses organisations de pêche sportive ont demandé que l'on réduise fortement la pêche commerciale et la récolte pratiquées par les autochtones. On ne connaît cependant pas encore avec précision l'impact relatif de la pêche sportive (y compris les répercussions des populaires programmes de remise en liberté de poissons capturés) sur les populations de poissons, par rapport à celui de la pêche commerciale et des pêches autochtones. Certains scientifiques ont laissé entendre, par exemple, que les programmes de remise en liberté stressent le poisson et compromettent sa reproduction.

Nous encourageons également les gouvernements fédéral et provinciaux à réaliser des études de concert avec les autochtones pour déterminer le volume réel de poisson récolté par les autochtones et l'impact relatif de leurs méthodes de pêche (comme l'utilisation du harpon ou du filet maillant) sur les stocks. Une approche coopérative, condition préalable à une saine gestion, nécessite que les données concernant l'évaluation des stocks et le volume de pêche soient rassemblées et interprétées conjointement.

L'information du public devrait constituer une composante essentielle de toute nouvelle stratégie gouvernementale sur les pêches. Des stratégies mixtes visant à faire connaître à l'ensemble de la société le point de vue des autochtones sur la pêche pourraient contribuer à régler les divergences d'opinions et aider le public à surmonter sa crainte que la participation des autochtones n'entraîne une surpêche, une perte de contrôle ou des pertes de propriété. Un modèle très utile est celui qu'offre la nation shuswap de la région de Kamloops en Colombie-Britannique, qui a sollicité la participation des résidents locaux non autochtones aux activités liées à la gestion des pêches, établissant ainsi un bon terrain d'entente. L'auteur d'une étude sur le modèle shuswap effectuée pour la Commission voit dans ces efforts un élément clé la réussite:

[TRADUCTION] L'expérience acquise par la bande avec des groupes de travail en 1988 et 1989, quand des non-autochtones aussi bien de la localité que de Kamloops sont venus passer une journée à travailler en même temps que les membres de la bande à des projets de restauration de l'habitat, a permis plus facilement de tendre la main aux habitants locaux et d'espérer un accueil favorable. Un élément particulièrement important a été l'énergie positive résultant du plaisir de découvrir, en travaillant ainsi côte à côte, que tous avaient en commun un vif désir de rétablir les stocks de poisson et de minimiser les impacts des autres activités⁴³⁷.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande:

2.4.63

Que toutes les provinces suivent l'exemple donné par le Canada et certaines provinces (par exemple l'Ontario et la Colombie-Britannique) consistant à acheter des quotas de pêche commerciale et à les remettre aux autochtones, ce qui constituerait un dédommagement partiel pour les injustices commises par le passé en matière d'allocation commerciale.

2.4.64

Que le volume des allocations de pêche commerciale autochtone soit établi en fonction de critères mesurables

a) élaborés par la négociation au lieu d'être définis et imposés unilatéralement par le gouvernement;

b) non fondés, par exemple, sur la seule somme des besoins de subsistance d'une collectivité;

c) reflétant le fait que l'accès aux ressources naturelles est essentiel pour l'édification de l'économie autochtone et que les autochtones doivent pouvoir tirer des bénéfices de leurs pêches commerciales.

2.4.65

Que le Canada et les provinces appliquent aux pêches commerciales autochtones les priorités énoncées dans l'arrêt *Sparrow* afin que, en période de pénurie, celles-ci

a) aient une certaine préséance sur les intérêts commerciaux et sur la pêche sportive non autochtones;

b) restent classées après la conservation et la pêche destinée à subvenir aux besoins alimentaires des autochtones et, dans les régions éloignées, des non-autochtones.

2.4.66

Que le gouvernement fédéral assure une représentation efficace des autochtones au sein de la Commission canadienne établie en vertu du Traité sur le saumon du Pacifique conclu en 1985 avec les États-Unis.

2.4.67

Qu'afin de rassembler des données de référence satisfaisantes pour évaluer l'impact relatif des prises effectuées par les autochtones et les non-autochtones, et de faciliter l'établissement des quotas devant être attribués conformément aux principes énoncés dans l'arrêt *Sparrow*, les gouvernements fédéral et provinciaux améliorent leur compilation de statistiques sur le volume de la pêche et de la chasse pratiquées par les non-autochtones.

2.4.68

Que les gouvernements fédéral et provinciaux réalisent, de concert avec les autochtones, des études pour déterminer le volume des prises effectuées par les autochtones et l'impact respectif des méthodes de capture utilisées par les autochtones et les non-autochtones sur les stocks.

2.4.69

Que l'information de la population constitue un élément essentiel de toute nouvelle politique gouvernementale en matière de pêche. Il faudra pour cela avoir recours à des stratégies communes pour faire connaître au grand public

le point de vue des autochtones sur la pêche, pour régler les divergences d'opinion et pour surmonter les craintes que la participation des autochtones à la pêche ne se traduise par une surpêche, une perte de contrôle et des pertes de propriété.

La chasse

Comme nous l'avons vu, de nombreux autochtones continuent d'être poursuivis pour des infractions aux lois provinciales et territoriales sur la pêche et la chasse. Il est de plus en plus fréquent depuis quelques années que des autochtones soient accusés de chasser (ou de pêcher) à l'extérieur de la zone visée par le traité les concernant, ou à l'extérieur de leur province ou territoire de résidence. Cette pratique varie d'une région à l'autre. C'est ainsi que le Québec, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse poursuivent les chasseurs ou les pêcheurs micmacs ou malécites surpris du mauvais côté d'une frontière interprovinciale. L'Ontario poursuit les autochtones du Québec ou du Manitoba qui traversent la frontière provinciale pour chasser, à moins que leur traité ne leur en donne le droit. À l'intérieur même de la province, l'Ontario poursuit les bénéficiaires du Traité 3 ou du Traité Robinson qui chassent dans le territoire du Traité 9 ou vice versa.

Dans l'Ouest, par contre, les accords de transfert des ressources naturelles stipulent que les bénéficiaires des traités résidant dans chacune des provinces des Prairies peuvent chasser n'importe où dans leur propre province, quel que soit le traité qui s'applique à eux⁴³⁸. Un bénéficiaire du Traité 4 originaire du sud de la Saskatchewan ne sera donc pas poursuivi s'il chasse à l'intérieur du territoire du Traité 10 dans la partie nord de la province. L'interprétation donnée à cette disposition exclut toutefois son application à l'extérieur des limites d'une province ou d'un territoire.

Cela soulève plusieurs questions apparentées, notamment celle que pose la non-concordance entre les limites des territoires couverts par les traités et celles des frontières provinciales. La plupart des traités numérotés ont été signés avant l'établissement des frontières ouest et nord des provinces et des territoires. Une autre question importante est l'étendue du territoire traditionnellement utilisé et occupé par les nations autochtones; celui-ci peut facilement couvrir plusieurs provinces. Comme le montre la figure 4.4, par exemple, les territoires traditionnels des Dénés Th'a, qui habitent surtout dans le nord-ouest de l'Alberta, recouvrent également certaines parties de la Colombie-Britannique et des Territoires du Nord-Ouest. De plus, les limites des territoires traditionnels ne sont pas toujours identiques à celles que précisent

les traités, étant donné que les descriptions des superficies et des bornes contenues dans le texte des traités ont été rédigées par le gouvernement fédéral et non par les autochtones. Pour citer un exemple particulièrement notable, la plupart des terres traditionnellement utilisées et occupées par les Cris de Cold Lake — dont les réserves situées dans le nord-est de l'Alberta ont été constituées en vertu du Traité 6 — se trouvent en fait à l'intérieur du territoire des traités 8 et 10 (selon le texte de ces deux traités). De surcroît, une partie de leur zone traditionnelle se trouve en Saskatchewan⁴³⁹.

En règle générale, les organismes provinciaux de réglementation partent du principe que les frontières provinciales ont la préséance sur les limites établies par les traités, ces dernières ayant à leur tour préséance sur les limites des territoires traditionnels (dans la mesure où celles-ci sont reconnues). Pour les autochtones, cet ordre de priorité est l'inverse de ce qu'il devrait être. Les nations signataires de traités sont d'avis que les traités ont créé une relation avec la Couronne qui devait s'appliquer à la totalité de leurs terres traditionnelles et non pas à une partie de celles-ci délimitée de façon arbitraire. Elles font valoir que ces traités étaient censés garantir leurs droits de chasse et de pêche et non pas leur imposer des limitations géographiques. Les relations existant à l'intérieur des communautés autochtones ou entre elles reposent sur les liens familiaux qui sont à leur tour renforcés par des activités telles que la chasse, la pêche et la mise en commun de leurs possessions. On trouvera donc des chasseurs ou des pêcheurs autochtones dans l'ensemble des territoires traditionnels de leur propre nation ainsi que, selon leurs liens familiaux, dans les territoires d'autres nations. Comme ils continuent de s'exposer à des poursuites s'ils dépassent les limites établies dans leur traité ou les frontières de leur province, les autochtones estiment que l'étendue géographique de leurs droits de chasse et de pêche ancestraux et issus de traités n'est pas définie clairement.

C'est au niveau de la nation que peut le mieux se concrétiser l'autodétermination des autochtones. Les droits de pêche et de chasse ancestraux et issus de traités acquièrent ainsi un caractère collectif et non pas individuel. À notre avis, chaque chasseur ou pêcheur doit donc exercer ses droits ancestraux et issus de traités au su et avec l'assentiment de sa propre nation ou de la nation sur le territoire traditionnel de laquelle il se trouve.

Nous nous attendons à ce que les processus d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités règlent ces différends et clarifient suffisamment la situation pour les autochtones aussi bien que pour les responsables gouvernementaux de la réglementation. Dans l'intervalle, nous

encourageons les gouvernements provinciaux et territoriaux à ne pas ménager leurs efforts pour reconnaître les droits de chasse et de pêche des autochtones partout sur leurs territoires traditionnels.

La fréquence croissante des accusations portées contre les autochtones qui empiètent sur la province voisine ou dépassent les limites établies par leur traité semble être reliée à la popularité grandissante de la chasse sportive. De nombreuses régions, surtout celles qui sont aisément accessibles depuis les grands centres urbains comme Montréal, Toronto, Winnipeg et Edmonton, sont extrêmement prisées par les chasseurs, même si cela concerne plus la chasse au gros gibier que celle du petit gibier ou du gibier d'eau. Par exemple, alors que de nombreux gouvernements ont augmenté leurs quotas pour le cerf de Virginie (dont les populations se multiplient très rapidement dans certaines zones rurales), une augmentation constante de la demande les force à limiter, par souci de conservation, le nombre de permis de chasse à l'orignal, au caribou et à l'élan. En Ontario et au Québec, les provinces les plus peuplées, les autorisations de chasser l'orignal sont maintenant attribuées par tirage au sort. En Ontario, par exemple, les chasseurs doivent acheter un permis de chasse à l'orignal coûtant 31\$ pour participer à ce tirage au sort, et les perdants ne reçoivent aucun remboursement. En 1995, un nombre record de 106018 chasseurs ont postulé les 24322 cartes disponibles, ce qui veut dire que trois chasseurs sur quatre n'ont pas eu le droit de chasser⁴⁴⁰.

Étant donné que tous les habitants de l'Ontario et du Québec peuvent participer au tirage au sort organisé dans leur province, un habitant des régions fortement peuplées du Sud désireux de chasser l'orignal dans une région où celui-ci est abondant, a autant de chances d'obtenir une carte que n'importe quel habitant local. En plus de favoriser le braconnage, cette pratique risque d'engendrer du ressentiment à l'égard des autochtones habitant la région, qui paraissent injustement avantagés par leurs droits de chasse⁴⁴¹.

Dans les régions particulièrement fréquentées par les chasseurs, le système d'attribution des permis devrait être amélioré. Comme pour la pêche, nous encourageons les provinces et les territoires à dresser des statistiques plus précises sur la chasse et à effectuer, de concert avec les gouvernements autochtones, des études pour déterminer le volume réel des prises effectuées par les autochtones. Cela fournirait une base solide pour la tenue de négociations permettant de déterminer un quota approprié pour les autochtones, fondé sur le principe de la priorité à accorder à ceux-ci pour la chasse de subsistance, tel qu'énoncé dans l'arrêt *Sparrow*.

De plus, nous invitons les provinces et les territoires à favoriser les chasseurs non autochtones des régions rurales et septentrionales lors de toute révision du système d'attribution des autorisations de chasse. Les autorités compétentes pourraient, à cette fin, prendre des mesures telles que l'ouverture de la chasse au gros gibier une semaine plus tôt pour les résidents locaux ou, dans le cas de l'Ontario, la tenue d'un tirage au sort spécial pour les personnes véritablement domiciliées dans le Nord. Nous signalons que, dans le district 76 du nord de la Saskatchewan, le gouvernement provincial a déjà prévu une saison de chasse distincte pour les résidents locaux non autochtones.

RECOMMANDATION

La Commission recommande:

2.4.70

Que les gouvernements provinciaux et territoriaux prennent les mesures suivantes en ce qui concerne la chasse:

a) reconnaître que les droits de chasse issus des traités s'appliquent à la totalité de la zone couverte par ces traités, même si celle-ci s'étend sur plus d'une province ou d'un territoire;

b) s'en remettre aux gouvernements autochtones pour l'élaboration du genre d'ententes réciproques devant permettre aux autochtones de chevaucher les frontières des traités lorsqu'ils chassent;

c) établir des contingents spécifiques ou des périodes particulières pour la chasse au gros gibier à l'intention des habitants locaux non autochtones du Moyen et du Grand Nord.

Le tourisme

Les possibilités qu'offre le secteur touristique, notamment dans le Moyen et le Grand Nord, sont susceptibles de renforcer considérablement l'autosuffisance des autochtones. Toutefois, comme pour les autres secteurs des ressources naturelles, tout accroissement de la participation des autochtones au secteur touristique nécessiterait également que des modifications soient apportées aux politiques gouvernementales en matière d'attribution de permis ou de baux.

Les services de pourvoirie pour touristes sont un domaine dans lequel on pourrait procéder de diverses façons pour rétablir l'équilibre et favoriser une plus grande participation des autochtones. Certaines des ententes concernant les revendications globales (comme la Convention de la Baie James et du Nord québécois) donnent aux autochtones un droit de préemption pour les baux ou les permis de pourvoirie qui sont abandonnés ainsi qu'un accès prioritaire aux nouveaux secteurs. Les attributions exclusives représentent une autre possibilité. Depuis plusieurs années, le gouvernement ontarien réserve la zone située au nord des 7e et 11e bases géodésiques (le Grand Nord de la province) aux seules entreprises autochtones. Nous encourageons les autres provinces à envisager de telles mesures.

Nous sommes conscients que les tentatives des 25 dernières années pour faire profiter les autochtones des possibilités offertes par les pourvoiries n'ont pas toujours été couronnées de succès. Tel a été le cas, par exemple, pour certains camps de pêche et de chasse à l'oie sur la côte ouest de la baie James. C'est que des programmes de formation et de gestion s'imposent. À cette fin, nous encourageons les gouvernements provinciaux et territoriaux à faciliter la conclusion d'ententes de gestion ou d'autres ententes provisoires entre les entrepreneurs autochtones, les gouvernements autochtones et les pourvoyeurs non autochtones désireux de vendre leurs installations.

L'échec de certaines tentatives visant à faire participer des autochtones aux activités touristiques peut toutefois résulter d'une opposition entre des valeurs culturelles différentes. Les gouvernements (et les associations professionnelles du secteur de la pourvoirie) ont tendance à privilégier un modèle unique, celui des camps de chasse et de pêche accessibles par avion seulement. Ces camps connaissent en effet un grand succès, mais l'essor de l'écotourisme et d'autres formes d'exploration de la nature est en train de modifier profondément le tourisme pratiqué dans les régions éloignées. Les commissaires sont d'avis que les gouvernements devraient encourager les autochtones à mettre au point leurs propres types d'entreprises touristiques reflétant vraiment qui ils sont et l'endroit où ils vivent.

RECOMMANDATION

La Commission recommande:

2.4.71

Que les gouvernements provinciaux et territoriaux prennent les mesures

suivantes en ce qui concerne les pourvoies:

a) accorder un plus grand nombre de permis ou de baux de pourvoies touristiques aux autochtones, par exemple:

i) prévoir des attributions exclusives dans certaines zones géographiques comme l'Ontario le fait maintenant au nord du 50^e parallèle;

ii) accorder une priorité d'accès à tous les titulaires de nouveaux permis pendant une période déterminée;

iii) accorder un droit de préemption pour les permis ou les baux abandonnés par leurs titulaires;

b) n'imposer aucun modèle d'entreprise (comme les camps de chasse ou de pêche accessibles par avion) comme étant le seul acceptable;

c) encourager les autochtones à mettre au point leurs pourvoies en s'appuyant sur leurs propres valeurs culturelles.

Le piégeage

Au Canada, les autochtones ont été, jusqu'à la Première Guerre mondiale, les principaux trappeurs du pays. L'afflux de trappeurs non autochtones au cours des premières années de l'après-guerre et le renforcement de la réglementation provinciale et territoriale de toutes les activités reliées à la chasse ou à la pêche au cours des décennies suivantes ont fini par forcer de nombreux autochtones à cesser tout piégeage, surtout dans les régions rurales du sud des provinces et dans le Moyen Nord. C'est ainsi que, vers 1965, dans le district de Chapleau du nord de l'Ontario, le gouvernement provincial faisait venir des trappeurs cris de l'est de la baie James pour faire face à la surpopulation de castors et d'autres animaux à fourrure parce que les Ojibwas de la région ne pratiquaient plus le piégeage.

Depuis quelques années, les autochtones qui pratiquent encore cette activité se heurtent aux militants des droits des animaux. La campagne contre la chasse au phoque a eu des conséquences catastrophiques pour l'économie de nombreuses collectivités inuit (ainsi que pour celle des régions rurales de Terre-Neuve)⁴⁴², et les militants ont continué de faire du lobbying en Europe et ailleurs pour que soient interdits l'importation et le port des fourrures d'animaux

sauvages. Il n'empêche que de nouveaux débouchés sont apparus en Asie, que le prix des fourrures a augmenté et que le secteur du piégeage ne risque guère de disparaître à moyen terme: les communautés autochtones peuvent donc continuer d'y trouver un important gagne-pain.

Dans le nord du Québec, les réserves de castors créées au cours des années 20 et 30 — où seuls les autochtones peuvent pratiquer le piégeage — existent encore. Au cours de nos audiences, la Fédération des trappeurs gestionnaires du Québec a demandé que les trappeurs non autochtones puissent avoir accès aux réserves des régions plus méridionales (comme La Vérendrye) puisque de nombreux autochtones vivant dans ces régions ne piègent plus les animaux à fourrure⁴⁴³. À notre avis, au lieu d'accorder à d'autres un droit d'accès aux réserves — surtout que, par le passé, il a souvent été interdit aux autochtones d'y installer des pièges —, les gouvernements feraient mieux de collaborer avec les gouvernements autochtones pour encourager un retour à des activités tournées vers la nature, le piégeage en étant un exemple. Les habitants de localités comme Waswanipi, dans le nord du Québec, essayent déjà d'agir dans ce sens. Dans de nombreuses collectivités autochtones, on trouve encore assez de trappeurs avertis qui pourraient transmettre leur savoir aux jeunes.

Seuls les autochtones sont autorisés à pratiquer le piégeage dans les réserves du Québec, mais ce ne sont pas eux qui élaborent les règlements ou politiques applicables. C'est là une prérogative des fonctionnaires provinciaux responsables de la faune. En fait, il en va de même dans l'ensemble du Canada, à l'exception des zones visées par des ententes de cogestion conclues dans le cadre des récents règlements de revendications globales. Ce que constatent couramment de nombreux trappeurs autochtones, même aujourd'hui, c'est que les règles établissant les zones ou les périodes autorisées pour le piégeage ainsi que les contingents correspondants sont élaborées sans participation de leur part et leur sont expliquées par des fonctionnaires non autochtones.

Les commissaires sont d'avis que les autorités provinciales et territoriales devraient associer les autochtones et leurs gouvernements à l'élaboration et à l'application de la réglementation du piégeage. De plus, lorsque les gouvernements autochtones sont aptes et disposés à assumer la réglementation et la gestion du piégeage à l'intérieur de leurs territoires traditionnels, nous invitons les provinces et les territoires à les soutenir. Il faudrait prévoir à cette fin un financement d'un niveau suffisant.

RECOMMANDATION

La Commission recommande:

2.4.72

Qu'après entente et compte tenu des possibilités locales, les gouvernements provinciaux et territoriaux cèdent la gestion du piégeage aux gouvernements autochtones.

2.4.73

Qu'au Québec, où des réserves de piégeage accessibles aux seuls autochtones existent depuis plusieurs dizaines d'années, le gouvernement provincial cède la gestion du piégeage dans ces territoires aux gouvernements autochtones et partage avec eux les responsabilités globales en matière de gestion.

Les ressources hydrauliques

Les autochtones cherchent depuis longtemps à se protéger contre les effets néfastes — réels et potentiels — de la production d'hydroélectricité dans leurs territoires traditionnels. L'intérêt que portent les autochtones aux ressources hydrauliques va toutefois beaucoup plus loin puisqu'il englobe aussi bien l'utilisation domestique de l'eau que les activités qui y sont reliées telle que la pêche, le piégeage, la récolte du riz sauvage et l'agriculture. En Colombie-Britannique, par exemple, le contrôle qu'exerce la province sur les droits d'utilisation de l'eau a fortement limité la participation des autochtones à la culture commerciale des arbres fruitiers.

En conséquence, ceux-ci se sont montrés vivement intéressés à participer à la gestion et à la protection des réseaux hydrographiques de concert avec les gouvernements provinciaux ou le gouvernement fédéral et à exercer à cet égard leurs droits riverains, y compris celui de limiter les activités d'amont qui compromettent la qualité de l'eau ou son débit. Ils ont également cherché à tirer parti de l'exploitation des ressources hydrauliques, par exemple à percevoir une partie des rentes, redevances et taxes sur l'utilisation de l'eau que les sociétés exploitant les centrales hydroélectriques déjà installées ou proposées versent aux gouvernements provinciaux.

Plusieurs organisations autochtones et même, dans un cas, un ancien vice-

président d'Ontario Hydro nous ont fait part de leurs vues à ce sujet:

[TRADUCTION] Mais il semble également que les autochtones devraient recevoir une part équitable des revenus provenant de l'exploitation de ces réseaux hydrographiques. Il reste à définir deux choses à cet égard: ce qu'est une part équitable, et comment celle-ci devrait être répartie entre les Premières nations vivant dans le réseau hydrographique en question.

À l'heure actuelle, Ontario Hydro verse au gouvernement de l'Ontario une taxe et des redevances sur l'utilisation de l'eau dont le montant dépasse 100 millions de dollars par an; aucune partie de cette somme n'est touchée directement par les Premières nations qui subissent les répercussions de ces activités et qui demandent maintenant à participer aux profits.

Sam Horton
Toronto (Ontario)
3 juin 1993

Il y a cependant certains obstacles à surmonter. Ainsi, de nombreux gouvernements ayant déjà conclu des baux à long terme avec des services publics, des particuliers ou des entreprises privées, ne peuvent plus, de ce fait, accorder d'autres droits concernant l'utilisation de l'eau. La situation a néanmoins évolué de façon intéressante dans plusieurs provinces et territoires, et nous misons sur cette évolution en formulant nos recommandations.

Redevances

Les parties à une entente récemment conclue entre Ontario Hydro et les nations indépendantes de Wabaseemoong, dans le nord-ouest de l'Ontario, sont convenues qu'Ontario Hydro verserait à ces dernières un paiement annuel jusqu'à la conclusion d'une entente sur le partage des bénéfices des centrales hydroélectriques implantées dans le territoire traditionnel de ces nations et dont les activités ont eu sur elles des répercussions néfastes. Le paiement annuel cessera d'être versé dès l'entrée en vigueur de cette entente, qui obligera Ontario Hydro à entamer des pourparlers avec le gouvernement provincial pour verser aux nations indépendantes de Wabaseemoong les rentes normalement payées au gouvernement.

La production d'électricité par des entreprises privées

Depuis quelques années, diverses sociétés provinciales de la Couronne qui sont productrices d'hydroélectricité (en Ontario, en Colombie-Britannique, au Manitoba et au Québec) ont activement encouragé la production d'électricité par des entreprises privées⁴⁴⁴. Dans le cadre des contrats qui les lient, ces entreprises acquièrent les droits relatifs à l'exploitation d'un site et, une fois l'exploitation commencée, elles revendent une partie ou la totalité de l'électricité produite à la société de la Couronne, qui la distribue grâce à son réseau.

Les centrales concernées ont généralement une production inférieure à 25 mégawatts. Vu leur taille limitée, elles n'ont généralement pas besoin des réservoirs ou de la retenue qu'exigent les grands aménagements; elles n'ont donc pas des conséquences aussi catastrophiques que celles qui ont suscité les protestations des autochtones dans le nord du Manitoba et du Québec. Ces projets plus modestes sont très prometteurs pour le développement économique des autochtones, surtout dans les régions septentrionales. C'est ainsi que, dans le nord-est de l'Ontario, une entreprise privée s'est récemment entendue avec la collectivité de la Première nation de Constance Lake pour que celle-ci participe à l'installation d'une centrale hydroélectrique de petite taille sur deux rivières voisines, la Nagagami et la Shekak. Cette entente inclut le versement d'une partie des redevances, la participation aux travaux d'aménagement ainsi que des programmes de formation et de gestion pour les membres de la Première nation.

La cogestion

De toutes les ressources naturelles, l'eau est peut-être celle qui se prête le mieux à la cogestion parce que, même dans le droit foncier occidental, personne ne peut «être propriétaire» de l'eau. Particuliers et entités publiques ne peuvent posséder que des droits d'utilisation déterminés⁴⁴⁵. La gestion et l'administration des ressources hydrauliques relèvent de la compétence provinciale pour ce qui est de l'approvisionnement en eau des résidences et des établissements industriels, de la lutte contre la pollution, de la production d'énergie, de l'irrigation, de la remise en état des sites et des activités de loisir. Toutefois, là où il y va de l'intérêt national (navigation, pêches, agriculture, eaux internationales et administration des eaux dans les territoires autochtones et les parcs nationaux), l'eau relève de la compétence fédérale. Des ententes fédérales-provinciales assujettissent à une réglementation et à une administration communes tout territoire sur lequel se trouve une nappe d'eau ou un cours d'eau qui relève de gouvernements différents. Des ententes

analogues sont également conclues lorsque des ressources hydrauliques chevauchent notre frontière internationale; c'est le cas de la Commission mixte internationale (cmi).

La gestion commune des eaux au Montana

À cause des procès incessants qui opposaient les utilisateurs non autochtones et autochtones, l'État du Montana a créé en 1979 la Reserved Water Rights Compact Commission pour résoudre de façon globale les différends relatifs aux eaux. Cette commission était habilitée à négocier avec les tribus indiennes. En 1985, une entente conclue avec les tribus d'Assiniboines et de Sioux de la réserve indienne de Fort Peck quantifiait le droit tribal sur les eaux accordé à la réserve. Ce droit tribal est administré par les tribus, l'État administrant pour sa part tous les droits reliés aux eaux non visées par celui-ci.

Pour régler les conflits découlant de cette double administration, un conseil mixte — le Fort Peck-Montana Compact Board — a été mis sur pied. Il a pour mandat de régler les différends opposant l'État et les tribus ainsi que tout intervenant présentant une réclamation par l'intermédiaire de l'une ou l'autre partie, en ce qui concerne l'utilisation des eaux dans la réserve. Ce conseil est composé d'un représentant de l'État, d'un représentant des tribus et d'une troisième personne nommée par accord mutuel ou, à défaut, par le juge en chef de la cour de district des États-Unis pour le Montana.

Il existe certains précédents en ce qui concerne la conclusion d'ententes de gestion commune des eaux entre les gouvernements autochtones et non autochtones. Il y a notamment le cas de la tribu de Fort Peck dans le Montana (voir encadré). Mais l'exemple le plus récent est celui de l'Office des eaux du Nunavut (OEN), créé en vertu de l'accord entre le Canada et les Inuit de la région du Nunavut.

Les responsabilités et les pouvoirs de l'oén concernent la réglementation, l'utilisation et la gestion des eaux de la région du Nunavut et sont «au moins équivalents à ceux dont dispose actuellement l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest en vertu de la *Loi sur les eaux internes du Nord*». L'oén est censé être composé d'un nombre égal de représentants du gouvernement territorial, du gouvernement fédéral et de l'organisation inuit désignée, son président étant nommé par le gouvernement fédéral après consultation avec

les autres membres. Toute demande relative à l'utilisation des eaux devra être approuvée par la Commission. Le rôle de la Commission ne se limitera pas à la gestion des eaux, mais s'étendra à l'élaboration et à la réglementation des plans d'aménagement du territoire et des évaluations environnementales connexes. Lorsque la région du Nunavut et un autre gouvernement se partagent un réseau géographique, on s'attend également à ce que des négociations aient lieu pour conclure des ententes sur son utilisation et sa gestion.

L'Office des eaux du Nunavut est peut-être le modèle de gestion le plus important jusqu'à présent. Les droits des Inuit concernant l'utilisation, la gestion et l'administration des eaux sont maintenant reconnus et intégrés dans les régimes de cogestion. L'oen prévoit également d'appliquer une méthode cohérente et coordonnée à la gestion et à l'administration des eaux dans la région grâce à son rôle en matière d'aménagement du territoire et d'évaluation environnementale. Le modèle du Nunavut pourrait être adopté ailleurs au Canada.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande:

2.4.74

Que, à moins d'être déjà visés par une entente relative à une revendication territoriale globale, les revenus issus d'activités commerciales existantes fondées sur l'utilisation des eaux (barrages hydroélectriques et projets d'irrigation) dans les zones traditionnellement utilisées par des collectivités autochtones soient attribués aux collectivités concernées selon les modalités suivantes:

a) elles reçoivent une part constante des revenus provenant de l'activité en question pendant toute la durée de celle-ci;

b) le montant de ces revenus fait l'objet de négociations entre la ou les collectivités autochtones concernées et la compagnie d'électricité ou la province.

2.4.75

Que, si des sites potentiels de production hydroélectrique existent à l'intérieur des territoires traditionnels d'une collectivité autochtone, celle-ci ait un droit de préemption en ce qui concerne les droits relatifs à la production d'hydroélectricité.

2.4.76

Que, si une société publique ou privée possède déjà le droit d'exploiter un site de production d'électricité à l'intérieur du territoire traditionnel d'une collectivité autochtone, les provinces exigent que, dans le cadre des modalités de son permis ou de ses procédures d'exploitation, cette société conclue, avec la collectivité autochtone concernée, des accords socio-économiques (couvrant la formation, l'emploi, les contrats commerciaux, les coentreprises et la participation au capital).

2.4.77

Que les gouvernements fédéral et provinciaux modifient leur politique et leur législation en matière de gestion des eaux pour permettre la pleine participation des autochtones aux processus de gestion en place, selon les modalités suivantes:

a) le gouvernement fédéral modifie la *Loi sur les eaux du Canada* pour garantir une représentation des autochtones aux conseils de gestion intergouvernementaux (p. ex. la Commission de contrôle du Lac des Bois) et mette en place des organismes fédéraux-provinciaux-autochtones là où rien de tel n'existe à l'heure actuelle;

b) les gouvernements provinciaux modifient leur législation en matière de ressources en eau pour assurer la participation des autochtones à la planification de ces ressources et à la mise en place d'offices de cogestion dans leurs terres traditionnelles.

7.3 La cogestion

[TRADUCTION] La cogestion vise à harmoniser le système traditionnel inuit de connaissances et de gestion avec le système canadien. Tout en nous sachant capables de gérer nos ressources selon nos traditions, nous reconnaissons que les méthodes de gestion du gouvernement peuvent également nous être utiles. Selon nous, la cogestion permettrait de fusionner les deux systèmes de

gestion de façon à maximaliser les avantages que présente chacun d'eux tout en évitant que l'un prenne le pas sur l'autre⁴⁴⁶.

La reconnaissance juridique officielle du titre ancestral et de la compétence des autochtones à l'égard des terres de catégorie 2, ainsi que la délimitation précise des droits et des responsabilités de chacune des parties, constituera un résultat important des processus relatifs aux traités. En même temps, de nombreuses initiatives concrètes ont déjà été prises dans ce sens, surtout dans le cadre de la cogestion. On entend par cogestion l'ensemble des dispositions institutionnelles en vertu desquelles les gouvernements et les entités autochtones (et parfois également d'autres parties) concluent des ententes formelles précisant leurs droits, obligations et pouvoirs respectifs en matière de gestion et de répartition des ressources dans une zone particulière des terres ou des eaux de la Couronne.

On trouvera à l'annexe 4B plusieurs exemples de cogestion. Nous examinons ici les points forts et les points faibles de ces modèles dans le contexte d'un régime foncier tripartite. Vu les enseignements importants que l'on peut en tirer pour les futures négociations de traités, les commissaires sont d'avis qu'il convient d'encourager d'autres expériences de cette nature.

Les origines de la cogestion

On utilise couramment le terme «cogestion» pour décrire de façon générale une gamme de dispositions institutionnelles couvrant la consultation avec le public sur des questions touchant la répartition et la gestion des terres et des ressources, la délégation des pouvoirs administratifs, sinon législatifs, et la prise de décisions par plusieurs parties. La cogestion est donc fondamentalement une forme de partage du pouvoir, même si l'équilibre relatif entre les parties et les modalités des structures d'application peuvent varier considérablement. Comme on peut le constater à l'annexe 4B, la plupart des exemples de cogestion à ce jour accordent un rôle clé aux autochtones, qui partagent le pouvoir soit exclusivement avec les gouvernements, soit de concert avec d'autres parties intéressées. Toutefois, presque tous les systèmes existants confèrent aux gouvernements fédéral, provinciaux ou territoriaux le soin de trancher les questions d'intérêt général.

Les exemples actuels représentent par conséquent un compromis entre deux objectifs distincts:

le désir des autochtones de parvenir à l'autodétermination et celui des autorités

gouvernementales de conserver leur pouvoir de gestion. Il ne s'agit cependant pas d'un compromis entre des parties de puissance égale, et les peuples autochtones considèrent certainement la cogestion comme un système institutionnel en évolution.

Il y a une vingtaine d'années à peine, tous les gouvernements canadiens considéraient que rien ne limitait leurs pouvoirs en matière de terres et de ressources, si ce n'était l'existence de traités signés avec les Indiens (et s'il y avait limitation, elle restait minimale). La cogestion a donc pris naissance dans les crises et l'affrontement. D'une part, les gouvernements ont été forcés de tenir compte des revendications territoriales autochtones ainsi que des retombées négatives de la mise en valeur des ressources et de la nécessité de les atténuer. C'est ce qui s'est produit dans le cas de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (et de la Convention du Nord-Est québécois qui y est rattachée), conclue à la suite des protestations des Cris contre les grands projets provinciaux de mise en valeur du potentiel hydroélectrique de cette région. De nombreuses personnes ont, comme les autochtones, exprimé leurs préoccupations face aux risques d'épuisement des ressources et exigé de participer aux décisions de gestion. Il en a résulté une convergence partielle entre les objectifs des peuples autochtones et ceux du reste de la population canadienne, même si les réactions des gouvernements ont varié en fonction des intérêts auxquels ils se trouvaient confrontés.

On peut regrouper les types de cogestion en trois catégories générales que nous allons examiner l'une après l'autre:

- *cogestion fondée sur les revendications*, c'est-à-dire les régimes fonciers et environnementaux constitués en vertu des ententes sur les revendications globales;
- *cogestion de crise*, c'est-à-dire une réaction politique ponctuelle et éventuellement temporaire face à une situation de crise.

Ces deux types de cogestion comprennent les exemples les plus anciens et les plus connus, comme le Beverly-Qamanirjuaq Caribou Management Board, fondé en 1982, ainsi que les systèmes plus récents mis en place dans des points névralgiques comme Temagami (Ontario) et Clayoquot Sound.

- *gestion communautaire des ressources*, où la participation des autochtones est la plus limitée. Il s'agit d'initiatives gouvernementales (comme le programme des forêts communautaires de l'Ontario) visant à associer les

habitants des localités dont l'économie est fondée sur l'exploitation des ressources naturelles à la planification de la gestion de ces ressources.

Voir l'annexe 4B pour plus de détails au sujet de ces catégories. Ces distinctions sont, bien entendu, artificielles et il y a énormément de chevauchements entre les trois catégories. C'est ainsi que les négociations sur les revendications globales — telles que celles qui ont débouché sur la Convention de la Baie James et du Nord québécois — constituaient elles-mêmes une réaction face à une crise. De plus, des systèmes plus anciens mis en place à la suite d'une crise, comme le Beverly-Qamanirjuaq Caribou Management Board, et les conseils de gestion provisoire, comme le Denendeh Conservation Board, représentent des précédents et des modèles importants pour les régimes du Nord fondés sur les revendications ainsi que pour les ententes ponctuelles concernant les régions situées au sud du 60e parallèle. Néanmoins, ces distinctions peuvent s'avérer utiles du point de vue organisationnel, car elles mettent en relief un certain nombre de questions concernant la reconnaissance des titres et des compétences.

La cogestion fondée sur les revendications

Les ententes sur les revendications globales font suite aux négociations intervenues entre les peuples autochtones et le gouvernement du Canada (et, dans le cas du Québec, la province). Une fois entrées en vigueur, elles sont protégées par la Constitution. Comme on peut le voir à l'annexe 4B, la cogestion instaurée en vertu des ententes sur les revendications globales couvre toute une gamme de questions reliées aux terres et aux ressources, notamment le partage des pouvoirs et la coopération en ce qui concerne la pêche et la chasse, la gestion des parcs et des aires de conservation, les procédures d'examen environnemental, l'aménagement du territoire et les eaux. Nous avons signalé, par exemple, le précédent utile que représente l'Office des eaux du Nunavut pour la participation des autochtones aux décisions touchant d'autres régions du Canada.

Toutes les conventions conclues dans les territoires prévoient la cogestion des ressources fauniques et halieutiques. La Convention de la Baie James et du Nord québécois et la Convention du Nord-Est québécois prévoient la création de comités consultatifs. Il y a, dans chaque cas, création d'une nouvelle structure: un office dont le gouvernement et les bénéficiaires nomment habituellement les membres en nombre égal. Les pouvoirs et responsabilités de ces conseils portent sur deux domaines principaux: la répartition, à propos de laquelle ils possèdent un véritable pouvoir décisionnel, et la gestion, où leur

rôle est consultatif. En règle générale, la répartition et l'octroi de licences sont délégués aux conseils et aux organisations locales d'exploitants des ressources, alors que la gestion en vue de la conservation reste une prérogative gouvernementale. Il y a toutefois des variantes importantes à ce dernier égard. La Convention de la Baie James et du Nord québécois circonscrit plus étroitement le rôle des Cris et des Inuit que ne le fait la Convention définitive des Inuvialuit, en vertu de laquelle les décisions relatives à la conservation sont en fait prises par les organes de cogestion (même si, comme on l'a vu précédemment, le programme de soutien à l'exploitation de la faune établi aux termes de la Convention de la Baie James fait l'envie des autres exploitants de la faune dans le Nord)⁴⁴⁷.

Dans le cas de l'Accord-cadre définitif du Yukon et de l'accord définitif du Nunavut, le conseil de gestion peut approuver, entre autres, les plans de gestion, la création d'aires de conservation et de zones de gestion et la désignation des espèces rares, menacées ou en voie d'extinction. Il peut également jouer un rôle consultatif auprès des gestionnaires et des autres organismes compétents pour ce qui est de la gestion des ressources fauniques et des activités de recherche correspondantes, des mesures d'atténuation des dommages causés aux habitats naturels et des indemnités éventuelles, ainsi que de l'éducation au sujet de ces ressources.

Dans tous les régimes de cogestion établis en vertu des ententes sur les revendications, les décisions finales restent l'apanage des autorités gouvernementales: Pêches et Océan Canada pour les pêches et les mammifères marins, Environnement Canada pour les oiseaux migrateurs, et les organismes provinciaux et territoriaux de gestion de la faune pour les mammifères terrestres. Les ministres compétents peuvent adopter, rejeter ou modifier les recommandations des conseils, ainsi que nommer les représentants gouvernementaux au sein de ces conseils. Dans la pratique, toutefois, il est rare que les décisions des conseils soient infirmées si ces derniers amènent les autres parties intéressées à reconnaître leur légitimité, leur compétence et leur efficacité.

Les accords conclus dans les territoires ont ceci d'intéressant que la cogestion s'étend à l'ensemble de la région concernée. Dans les accords définitifs des Inuvialuit et du Nunavut, par exemple, les régimes de cogestion s'appliquent aussi bien aux terres publiques qu'à celles des Inuit et fonctionnent tout à fait indépendamment de l'étendue de la protection que les Inuit, en tant que propriétaires fonciers, souhaitent accorder à leurs propres terres. Ces régimes de cogestion sont donc des instruments du gouvernement régional ou territorial

qui, à l'intérieur du territoire concerné, s'appliquent à toutes les personnes, à tous les détenteurs d'un droit foncier et de permis et à tout promoteur. Il s'agit par là de veiller à ce qu'aucune activité touchant les ressources fauniques et halieutiques, l'aménagement du territoire et l'environnement ne puisse se dérouler sans examen et accord préalable des organes de cogestion et donc, par extension, des Inuit. En conséquence, si le pouvoir qu'exercent les Inuit sur leurs propres terres dans ces domaines est quelque peu limité, ils ont un certain contrôle sur toutes les terres publiques. La cogestion est différente à cet égard de l'autonomie gouvernementale, car elle met l'accent sur le *partage* des pouvoirs.

L'étendue des terres de catégorie 2 (terres partagées) sera très grande. Un tel système donnera assurément d'excellents résultats dans le nouveau territoire du Nunavut ainsi que dans le reste des Territoires du Nord-Ouest, où les autochtones joueront un rôle important (et même prépondérant dans le cas du Nunavut) dans les gouvernements populaires. Si des gouvernements populaires régionaux étaient mis en place dans la portion nord des provinces où les peuples autochtones représentent une majorité ou une importante minorité de la population (comme au Labrador ou dans le nord-ouest de la Colombie-Britannique), ce type de régime pourrait être tout aussi efficace. Dans les régions situées plus au Sud, où les autochtones continuent d'être beaucoup moins nombreux que le reste de la population, les autochtones participant à la négociation des traités auront vraisemblablement moins tendance à accepter des limitations à leur pouvoir d'autonomie gouvernementale relativement aux terres de catégorie 1 — celles qui leur appartiennent en propre — et à demander en échange des pouvoirs accrus relativement aux terres ne leur appartenant pas en exclusivité (terres de catégorie 2 et de catégorie 3). De plus, de nombreux non-autochtones s'opposeraient à ce que l'étendue des terres partagées (catégorie 2) soit aussi considérable.

Les différents modèles examinés ci-dessous fournissent néanmoins certaines indications quant aux modalités de cogestion qui pourraient figurer dans les traités nouveaux ou renouvelés.

La cogestion de crise

À de nombreux égards, les modèles de cogestion les plus importants ont résulté de situations de crise. Il ne faut pas s'en étonner. Comme nous l'avons vu plus haut, il est difficile de modifier des procédures établies. Pour que des institutions gouvernementales se résignent à abandonner une partie de leurs

pouvoirs, il faut souvent qu'un problème de taille se pose. De nombreux organismes de cogestion de crise ont été créés au cours des 15 dernières années.

Le Beverly-Qamanirjuaq Caribou Management Board (voir annexe 4B) est un conseil de gestion créé conjointement par les gouvernements fédéral, provincial et territorial pour réagir à ce que l'on considérait comme une diminution anormale des populations de caribous. Au lieu de soumettre les chasseurs autochtones à des contrôles plus stricts — procédure qui aurait été adoptée

par le passé —, les autorités gouvernementales ont préféré associer ces derniers au processus décisionnel. Chargé de veiller sur une espèce déterminée, ce conseil pratique une cogestion à laquelle participent trois gouvernements (mais non les gouvernements autochtones, qui n'y sont pas représentés) ainsi que des utilisateurs et des administrateurs. Si les gouvernements autochtones en faisaient également partie, ce conseil deviendrait un modèle de cogestion intergouvernementale.

La plupart des autres exemples mentionnés à l'annexe 4B représentent fondamentalement des mesures intérimaires préalables à la négociation de traités. La création initiale de la réserve de parc national Auyuittuq dans l'île de Baffin remonte à 1976. Deux collectivités inuit s'étant opposées à sa création — en partie parce que leur revendication globale n'était pas encore réglée —, les Inuit s'étaient vu accorder un rôle dans les décisions de gestion, et le comité créé à cette fin est devenu, depuis, un véritable organisme de cogestion. La réserve a été créée sans préjuger du règlement de la revendication et, en vertu de l'accord de la Fédération Tungavik du Nunavut (ftn), elle va officiellement acquérir le statut de parc national. Les Inuit ont cependant obtenu des droits permanents d'exploitation des ressources fauniques à l'intérieur de ces limites ainsi que des garanties d'emploi et d'autres avantages économiques.

Une situation du même genre s'est produite dans le cas de la réserve de parc national Moresby-Sud/Gwaii Haanas en Colombie-Britannique. Malgré l'acceptation par le gouvernement fédéral d'une revendication globale présentée par les Haidas en 1983, aucune mesure intérimaire n'avait été prise pour protéger leurs terres pendant les négociations. Comme l'exploitation forestière se poursuivait, les Haidas ont décidé de prendre l'affaire en main et de créer leur propre parc tribal, transformant les Gwaii Haanas et l'île Graham en zone protégée. La publicité faite à cette décision et les protestations des

écologistes ont incité le gouvernement fédéral à créer la réserve Moresby-Sud, avec le consentement de la province. Bien que le parc bénéficie d'une structure de gestion partagée, son statut juridique exact ne sera défini qu'à l'issue des négociations sur le traité. Les Haidas ont déclaré qu'ils n'accepteraient pas d'abandonner leur compétence sur ce territoire dans le cadre d'un règlement final.

Le même concours de circonstances — protestations d'autochtones et d'écologistes — a amené le gouvernement de l'Ontario à créer la Wendaban Stewardship Authority en 1990-1991. Dans ce cas-ci, le conflit portait sur l'exploitation d'une pinède ancestrale et sur la revendication encore non résolue des Anishnabés Teme-Augama. Dans le cadre des négociations du traité, la pleine responsabilité de la gestion d'une zone de 400 kilomètres carrés située dans le nord-est de l'Ontario et incluant une grande partie de la pinède et une route forestière contestée avait été confiée à la Wendaban Stewardship Authority. Les deux parties — l'Ontario et les Anishnabés Teme-Augama — avaient chacune nommé six membres au conseil de cet organisme et s'étaient entendues sur la désignation d'un président non habilité à voter. Dans une région voisine du Québec, l'accord trilatéral du lac Barrière — qui couvre une zone beaucoup plus vaste de 10 000 kilomètres carrés — a été conclu vers la même époque à cause de protestations analogues au sujet de l'exploitation forestière et de ses répercussions sur la collectivité algonquine locale de Rapid Lake. À la différence de la Wendaban Stewardship Authority, l'accord du lac Barrière inclut le gouvernement fédéral ainsi que la province. Il n'est pas fondé sur une reconnaissance d'un droit de propriété algonquin dans la région et n'est pas lié directement aux négociations de traités, mais les Algonquins du lac Barrière le considèrent en fait comme une mesure intérimaire qui contribuera à protéger leurs droits sur les terres et les ressources jusqu'à ce que leur revendication globale soit réglée.

L'année 1994 a vu la conclusion d'un accord de mesures provisoires entre la Colombie-Britannique et les Premières nations de Clayoquot Sound. Cet accord, qui faisait suite à des protestations particulièrement vives et fortement médiatisées au sujet des coupes à blanc pratiquées dans le réseau hydrographique de Clayoquot Sound dans l'île de Vancouver, est expressément lié au processus des traités en Colombie-Britannique et il ne préjuge aucunement du règlement final de la revendication des Hawihs de la communauté de la Première nation Tla-o-qui-aht et des Premières nations Ahousaht, Hesquiaht, Toquaht et Ucluelet. Comme la Wendaban Stewardship Authority dont il était inspiré, l'accord de Clayoquot Sound établit un processus de gestion commune des terres et des ressources avec représentation égale

de chacune des parties.

L'accord provisoire sur la chasse conclu par les Algonquins de la Première nation de Golden Lake et le gouvernement de l'Ontario établit le droit des habitants de Golden Lake de chasser à l'intérieur du Parc provincial Algonquin en attendant l'issue des négociations tripartites au sujet de la revendication des Algonquins, que le gouvernement fédéral traite comme une revendication du troisième type. Comme nous l'avons signalé dans l'introduction au présent chapitre, cet accord a fait suite aux fortes protestations de la population non autochtone locale et des utilisateurs urbains du parc au sujet de la chasse pratiquée par les Algonquins.

Enfin, le Whitedog Area Resources Committee, créé en 1993 en vertu d'un protocole d'entente signé en 1991 par les nations indépendantes de Wabaseemoong (que l'on appelait antérieurement la Première nation d'Islington) et le gouvernement de l'Ontario, ne constitue pas une mesure intérimaire au sens strict du terme, mais il représente l'une des étapes d'un long processus de résolution des problèmes créés au cours des années 50 et 60 par la pollution due aux barrages hydroélectriques et à la fabrication de pâte à papier. Il y avait d'abord eu en 1983 une entente entre les parties prévoyant une consultation, mais pas de cogestion. Ce comité, créé officiellement en 1993, a un mandat de quatre ans et est composé d'un nombre égal de représentants de l'Ontario et de la Première nation; il est chargé d'élaborer un système de cogestion régissant toute activité proposée par une partie quelconque dans les zones du secteur de Wabaseemoong traditionnellement utilisées par les autochtones.

Même si certains de ces organes ont un mandat portant exclusivement sur un animal déterminé (p. ex. le caribou), une activité (p. ex. la chasse) ou une zone désignée (p. ex. un parc), les autres envisagent généralement la gestion des terres et des ressources dans une optique holistique et au niveau d'un écosystème, quelle que soit l'étendue de la région sur laquelle porte leur mandat. Cela diffère des accords de cogestion fondés sur des revendications, qui prévoient une multiplicité d'organes chargés de mandats différents et qui se rapprochent beaucoup moins de ce que doit être un véritable partage des compétences. La Wendaban Stewardship Authority, responsable de la gestion d'une zone soustraite à l'autorité du bureau local du ministère des Ressources naturelles, était également censée constituer un organe exerçant des compétences mixtes, son conseil faisant rapport au gouvernement de l'Ontario et aux Anishnabés Teme-Augama, et non pas simplement au ministre provincial compétent.

Les zones couvertes par l'accord de Clayoquot Sound, le parc Moresby-Sud/Gwaii Haanas, l'accord du lac Barrière, la Wendaban Stewardship Authority et le Whitedog Area Resources Committee sont toutes situées dans le Moyen Nord, où les autochtones partagent le territoire avec de nombreuses petites collectivités non autochtones et d'autres parties intéressées telles que les sociétés forestières. Ces arrangements intérimaires portent clairement sur des terres qui pourraient être considérées comme des terres partagées ou terres de catégorie 2 dans des traités nouveaux ou renouvelés. Étant donné qu'ils incluent déjà une participation provinciale, ils représentent des modèles de gestion des terres et des ressources mieux adaptés — et dans certains cas plus novateurs — que ceux qui font partie des ententes sur les revendications globales existantes. Ils présentent également plusieurs différences avec la catégorie suivante, qui concerne elle aussi des zones situées dans le Moyen Nord.

La gestion communautaire des ressources

Dans l'ensemble du Canada, les gouvernements provinciaux et territoriaux ont adopté diverses stratégies pour associer plus étroitement les collectivités concernées aux décisions de gestion concernant les terres et les ressources. Ils agissent ainsi pour deux raisons principales. Premièrement, certains habitants de localités rurales et éloignées ont fini par critiquer la centralisation de la planification et du contrôle, qui, à leur avis, ne permet pas de prendre en considération de façon satisfaisante les préoccupations locales touchant l'emploi et l'accès aux ressources. D'autres habitants des provinces et des territoires soutiennent que la politique gouvernementale devrait accorder plus d'importance aux utilisations des ressources naturelles autres que l'extraction. La deuxième raison est d'ordre financier: les gouvernements sont davantage incités à déléguer des pouvoirs en période de restriction budgétaire.

L'initiative de l'Ontario en matière de gestion communautaire des forêts, qui fait actuellement l'objet de quatre projets pilotes, est un genre de réponse provinciale. Il y a aussi les zones d'exploitation contrôlées (zecs) pour les pêches et la faune au Québec. Il y a un troisième type de réaction: les propositions récentes concernant une gestion multipartite du bassin hydrographique du lac Bras d'Or dans l'île du Cap-Breton en Nouvelle-Écosse (voir l'annexe 4B pour de plus amples renseignements sur ces projets).

Si l'on se fie à l'expérience ontarienne, ces projets seront extrêmement bien accueillis par la population non autochtone des régions rurales et éloignées du

Canada. Le projet de forêt communautaire d'Elk Lake dans le nord-est de l'Ontario a, par exemple, trouvé un grand appui auprès du public; les membres du conseil d'administration sont intervenus avec succès auprès du gouvernement pour que celui-ci proroge leur mandat et continue de financer le projet après la date limite initialement prévue de 1995. Comme dans de nombreuses localités du Nord, le principal élément de la vie économique d'Elk Lake est une petite scierie. Les habitants locaux ont l'impression qu'en matière de gestion des ressources, ils disposent, pour la première fois, d'une certaine influence sur les décisions qui touchent leur vie et leurs moyens de subsistance au lieu d'être assujettis à un système où la plupart des grandes décisions sont prises ailleurs en fonction des intérêts provinciaux.

Les experts techniques des projets de forêts communautaires sont fournis par le ministère des Ressources naturelles, qui travaille en étroite collaboration avec les conseils d'administration. La structure de ces projets présente une certaine ressemblance avec le conseil de gestion du caribou, en ce que les décisions de planification relèvent en dernière instance des autorités gouvernementales. En fait, comparativement à la plupart des organes de cogestion dont nous avons parlé, les conseils s'occupant des forêts communautaires ne disposent que de pouvoirs très limités à ce stade de leur évolution.

Les zecs du Québec sont des zones délimitées du Moyen Nord de la province dans lesquelles des organisations locales à but non lucratif gèrent la mise en valeur, l'exploitation et la conservation de la faune. Elles ont été créées pendant les années 70 pour remplacer les réserves privées de chasse et de pêche dans lesquelles la chasse, la pêche et le piégeage étaient interdits au grand public et aux autochtones. Les 80 zecs sont réparties en trois catégories principales, selon qu'elles concernent la faune, les oiseaux aquatiques ou le saumon. Comme les projets de forêts communautaires de l'Ontario, les zecs sont très populaires auprès de la population non autochtone des localités rurales et éloignées, qui en est venue à les considérer comme une sorte de propriété commune.

Les organisations à but non lucratif qui les gèrent ne pratiquent pas véritablement une cogestion par laquelle le gouvernement et la collectivité locale s'engagent à gérer conjointement une zone ou une espèce, mais représentent plutôt une forme particulière de délégation de la gestion d'une ressource communautaire. Toutes les décisions doivent être conformes à la réglementation provinciale et elles continuent de dépendre, en dernière instance, du ministre compétent.

En dehors de la limitation relative des pouvoirs consentis, la différence principale entre ces dispositions et celles qui viennent d'être mentionnées concerne la participation des autochtones. Au Québec, les autochtones peuvent participer à titre individuel à l'association locale, mais la loi constituant les zecs ne prévoit aucune garantie de participation des autochtones à la gestion et ne leur reconnaît aucun droit particulier quant à l'utilisation des ressources naturelles situées à l'intérieur de ces zones, ce qui peut donner lieu à des conflits; une affaire dont est actuellement saisie la Cour suprême du Canada concerne des accusations de pêche sans permis dans une zec, portées contre des autochtones⁴⁴⁸. Par ailleurs, d'autres zecs, comme celle qui s'occupe du saumon de l'Atlantique, cherchent à obtenir une représentation plus équilibrée des autochtones et des non-autochtones. À notre avis, il conviendrait d'encourager ce type de mesures.

En Ontario, un des projets de forêt communautaire (celui de la réserve non cédée de Wikwemikong dans l'île Manitoulin) est entièrement autochtone. Dans l'ensemble, ces projets sont toutefois destinés à répondre aux aspirations de la population non autochtone du nord de la province. Bien que le projet d'Elk Lake réserve l'un des 15 sièges (et un poste de suppléant) de son conseil d'administration pour la représentation des autochtones, les deux autres (Geraldton et Kapuskasing) n'incluent aucun représentant autochtone, et ce même s'ils sont situés à l'intérieur des territoires traditionnels des collectivités de Premières nations de Long Lake et de Moose Factory. En général, les plans dont les partenariats forestiers ont amorcé l'élaboration doivent respecter la réglementation et les procédures de la province, mais (à l'exception de Wikwemikong) ils ne sont pas tenus d'accorder la même attention aux droits ancestraux et issus de traités ni à d'autres questions intéressantes ou préoccupantes des autochtones.

En fait, l'Ontario utilise actuellement le terme «cogestion» pour désigner toute une gamme de conseils ou de comités d'intervenants, au sein desquels la représentation autochtone est souvent faible ou inexistante. Lorsque les autochtones acceptent de participer à de telles activités et qu'ils sont appelés à voter, leur situation minoritaire joue contre eux. C'est ainsi qu'en mai 1994, une majorité des membres du comité de cogestion de Sturgeon Lake, dans le nord-ouest de l'Ontario, a voté en faveur d'une interdiction totale de la pêche dans toutes les zones de frai du doré à l'intérieur de leur secteur, tout en accusant les autochtones de nuire au poisson et à son habitat. Ce comité, qui comptait parmi ses membres des pourvoyeurs ainsi que des chasseurs et des pêcheurs locaux, a également voté pour que soit remis en cause le statut juridique de

toutes les activités de pêche des autochtones dans les zones protégées. En signe de protestation, les représentants de la Première nation locale de Saugeen ont démissionné du comité⁴⁴⁹.

De tels conflits montrent bien qu'aucune définition de la conservation ne fait l'unanimité. Ils reflètent également la tendance qu'ont les administrateurs de ressources et la population locale à ne considérer les autochtones que comme un groupe d'intervenants parmi tous ceux qui ont des intérêts dans les terres et les ressources. Des trois types de cogestion que nous avons présentés dans la présente section, les autochtones préfèrent manifestement les deux premiers, puisque ce sont les seules structures qui leur offrent une certaine égalité en matière de représentation et de participation aux décisions.

Les offices de gestion communautaire des ressources constituent un modèle qui convient très bien aux terres de catégorie 3, c'est-à-dire celles sur lesquelles la Couronne va garder la totalité des droits de gestion. Dans de nombreuses régions du Moyen Nord, ce sera sans doute la plus importante catégorie couverte par les traités. Dans le cas des conseils s'occupant de la gestion des ressources, comme le projet de forêt communautaire d'Elk Lake, il peut être tout à fait acceptable qu'un seul des 15 membres soit un autochtone, mais les droits d'exploitation des ressources fauniques font partie des droits ancestraux plus limités qui continueraient de s'appliquer à l'ensemble des terres de catégorie 3. Il est donc important que les organes communautaires dotés de responsabilités en matière de gestion de la faune, comme les zecs, reconnaissent que les autochtones sont les seuls intervenants dont les droits de cette nature sont protégés par la Constitution. Le fonctionnement de la zec pour le saumon de l'Atlantique représente donc, à cet égard, un modèle bien supérieur.

Il est toutefois possible que les organismes assurant la gestion communautaire des ressources puissent devenir de véritables organes de cogestion combinant des éléments concernant terres de catégorie 2 et terres de catégorie 3. C'est le cas, par exemple, d'une proposition récente visant à créer un tel organe pour le bassin hydrographique du lac Bras d'Or dans l'île du Cap-Breton. À l'heure actuelle, 20 organismes différents représentant le gouvernement fédéral, la province et les municipalités se partagent la responsabilité de la mise en valeur et de la protection des terres et des eaux de ce bassin hydrographique. Du fait de cette fragmentation, il est difficile d'élaborer des plans de développement durable. Avec l'aide du College of Cape Breton, le groupe de travail du lac Bras d'Or, composé de divers intervenants tels que les pourvoyeurs, les municipalités locales, les ministères et les Micmacs de la région, a consacré 12

mois à mettre au point une proposition d'organisme simplifié à guichet unique qui a été présentée au gouvernement fédéral et à la province en avril 1995.

Dans son rapport, le groupe de travail recommande que soit créée d'ici novembre 1996 une organisation communautaire, la Bras d'Or Stewardship Commission, qui aurait pour mandat d'assurer la planification et la gestion des ressources sur la totalité de la superficie du bassin hydrographique. La responsabilité des activités d'intendance serait partagée entre les Micmacs et la population non autochtone. Cinq membres avec droit de vote seraient des Micmacs tandis que sept représenteraient les autres intérêts locaux. Le conseil d'administration comporterait six membres sans droit de vote: quatre nommés par les municipalités locales, un par le gouvernement fédéral et un par la Nouvelle-Écosse.

L'amélioration des régimes de cogestion

Leçons apprises

Comme le montrent les exemples ci-dessus, les peuples autochtones ont fort bien réussi à amener les pouvoirs publics à négocier avec eux lorsque se produit une crise politique. On pourrait même dire que les gouvernements et le public envoient le mauvais message, savoir que l'obstruction est la clé du succès pour les collectivités autochtones. En tant que mesures intérimaires, les régimes de cogestion mis en place pour répondre à des besoins ponctuels ou à des crises ont créé plusieurs importants précédents, mais ils ne sont pas aussi clairement définis et aussi durables que les régimes établis par de nouveaux traités (règlement de revendications globales). Dès que la crise qui a déclenché les événements disparaît de la une des journaux, les gouvernements peuvent s'en désintéresser ou se tourner vers des questions plus pressantes, oubliant alors les obligations qu'ils avaient acceptées pour sortir de l'impasse.

De plus, le fait de ne réagir que sous la pression d'une crise donne des résultats aléatoires. C'est ainsi que les Algonquins du lac Barrière ont un accord trilatéral, mais non les Algonquins voisins de Grand Lac, dont la situation est pourtant assez semblable. La différence tient à ce que les Algonquins du lac Barrière ont pris des mesures énergiques contre le gouvernement; ils ont bloqué les chemins d'accès à la forêt et cherché à obtenir des tribunaux une injonction contre l'abattage des arbres. Comme les ententes ponctuelles ne portent généralement que sur des territoires relativement peu étendus, la planification et la gestion environnementales

risquent de se faire à la pièce, avec les problèmes de coût et d'harmonisation que cela implique.

Par contre, dans la plupart des négociations sur les revendications globales qui ont eu lieu jusqu'à présent, les zones appartenant aux collectivités des Premières nations ou constituant leurs territoires traditionnels sont regroupées aux fins du titre foncier et de la gestion. Par exemple, alors qu'il y a environ 30 collectivités dans le Nunavut dont chacune a une zone d'utilisation traditionnelle représentée par une organisation désignée, l'accord définitif concernant prévoit un seul organe de cogestion pour l'ensemble de la région. Un tel système ne convient peut-être pas dans le Moyen Nord ou dans les régions situées plus au Sud, mais il présente de nombreux avantages dans le Grand Nord. Il permet de réaliser des économies considérables, ainsi qu'un regroupement de territoires individuels qui, aux fins de la gestion des terres et des ressources, est plus conforme aux modèles de fonction gouvernementale que nous avons recommandés au chapitre 3.

Les modalités de fonctionnement

La façon dont fonctionnent les conseils ou les comités peut avoir une importance aussi grande que les pouvoirs dont ils disposent. En effet, la langue de travail, le rôle des savoirs traditionnels, le lieu des réunions, les dispositions relatives à la formation et à l'emploi, l'accès à des experts indépendants et à un financement approprié sont autant de facteurs qui influent sur les chances de réussite. Il faut également faire preuve de souplesse et s'adapter aux circonstances. Les mandats et les modalités risquent de devenir figés au point d'entraver la mise en œuvre des ententes au lieu de la faciliter.

La communication est également une fonction importante de la cogestion. Un bon conseil d'administration dont les membres changent peu souvent et participent régulièrement aux réunions peut finir par former une équipe; le respect et la compréhension mutuels peuvent contribuer à surmonter les divergences d'opinions de longue date au conseil. Cela peut toutefois n'avoir que des répercussions limitées si le reste de la population — aussi bien autochtone que non autochtone — ne comprend pas les décisions du conseil et n'est pas d'accord avec elles. Une bonne communication entre les parties est essentielle, car les organismes gouvernementaux, les non-autochtones et les collectivités autochtones peuvent avoir des traditions très différentes en ce qui concerne la prise de décisions et leur mise en œuvre. La plupart des organes de cogestion créés dans le cadre du règlement des revendications ont tendance à se conformer au style gouvernemental plutôt qu'à celui des

autochtones, même si certaines des organisations créées à la suite d'une crise — comme la Wendaban Stewardship Authority — essaient de privilégier le consensus et d'adopter d'autres méthodes interculturelles.

La représentation au sein des organes de cogestion

Les différences entre la cogestion fondée sur des revendications et la cogestion consécutive à une crise concernent également la représentation. Comme la plupart des règlements de revendications globales sont intervenus dans le Grand Nord, où il y a peu d'autres parties intéressées, les organes correspondants comportent généralement un nombre égal de représentants autochtones et de fonctionnaires. Toutefois, au niveau provincial ou territorial, les personnes nommées par le gouvernement sont généralement des intervenants plutôt que des fonctionnaires. En fait, la nécessité de renforcer les communications et la confiance au niveau local a été confirmée dans les témoignages entendus par la Commission, où des non-autochtones et des groupes comme la Yukon fish and wildlife Association ont expliqué qu'ils devraient participer directement aux modalités de cogestion avec les collectivités autochtones et les gouvernements canadiens ou avoir accès à une tribune leur permettant de se faire entendre.

Là où la conciliation d'objectifs de gestion divergents est une tâche clé d'un organe de cogestion, l'identification des intervenants et leur représentation dans le système de gestion sont manifestement déterminantes. La négociation des revendications autochtones obéit à certaines constantes qui ne joueront pas nécessairement dans d'autres cas. Bien que le désir des Canadiens non autochtones de participer aux régimes de cogestion puisse découler de leur réticence à voir la gestion des ressources confiée aux gouvernements autochtones, il reflète également une volonté de plus en plus marquée dans la société canadienne d'avoir voix au chapitre, surtout en ce qui concerne la conservation et la protection de l'environnement. Par conséquent, même si le rôle du public au sein des organes de cogestion est quelque chose que devront négocier les gouvernements autochtones et non autochtones, il est clair que les accords conclus n'auront guère de succès à long terme sans tribune pertinente pour les personnes et les organisations intéressées dans le reste de la société.

La notion selon laquelle les représentants gouvernementaux sont également les porte-parole des principaux intervenants non autochtones est difficilement acceptée. C'est ainsi que, dans son mémoire à la Commission, l'Ontario Federation of Anglers and Hunters soutient que la nomination de fonctionnaires

du ministère provincial des Ressources naturelles aux organes de cogestion est inopportune puisque des employés de la Couronne ne peuvent pas représenter équitablement les intérêts des citoyens non autochtones⁴⁵⁰.

La Commission est d'avis que le rôle le plus utile que peuvent jouer les fonctionnaires est celui de conseillers techniques. Ceux qui sont nommés à ces organes ne devraient pas avoir le droit de vote, à plus forte raison quand le mandat de l'organe de cogestion repose sur le partage des pouvoirs.

Les conseils techniques

Les organes de cogestion complètent tout au plus les organismes existants de gestion des ressources; ils ne sauraient les remplacer. La plupart n'ont qu'un secrétariat administratif ou n'en ont pas du tout. Les conseils techniques nécessaires à la planification et à la prise de décisions leur sont surtout fournis par des spécialistes des organismes de gestion des ressources. Les autochtones affirment généralement que les renseignements ainsi offerts ne sont pas neutres. Certains disent que les représentants des autochtones ou des «utilisateurs» au sein de ces organes devraient consulter des experts indépendants, mais cela dépend à vrai dire des crédits disponibles et du mode de fonctionnement de l'organisme concerné. Seuls certains des organes créés dans le cadre du règlement de revendications sont parvenus à le faire, les exemples les plus remarquables étant ceux qui ont été créés dans l'Ouest arctique à la suite de la Convention définitive des Inuvialuit. En fait, il sera peut-être plus facile de charger des secrétariats distincts de s'occuper de la cogestion au nord du 60e parallèle, où les ententes couvrent généralement une énorme étendue géographique.

Au sud du 60e parallèle, la création d'un secrétariat pour chacune des zones de cogestion — que l'on peut imaginer nombreuses quelque que soit la région — se révélerait peut-être trop complexe et trop coûteuse. Il pourrait donc être bon d'envisager d'élargir les attributions des secrétariats existants au niveau de la collectivité, de la tribu ou de la région, comme le Natural Resources Secretariat de Keewatinowi Okimakanak au Manitoba, qui fournit déjà des services de soutien aux collectivités qui en font partie. Une autre possibilité serait de créer un secrétariat ou un institut de recherche régional capable de venir en aide à tous les organes de gestion d'une région entière.

À tout le moins, la cogestion a permis de débattre des techniques de recherche et de gestion sur la place publique et non plus, comme autrefois, à huis clos. Même si la recherche et la gestion ne tiennent pas toujours compte des idées

et des connaissances des autochtones, les gestionnaires doivent justifier et expliquer leurs actes et, dans certains cas, ils décident de ne pas mettre en œuvre certains programmes auxquels s'opposent des chasseurs et des pêcheurs autochtones.

Les organes de planification et de gestion peuvent avoir des besoins considérables en matière de recherche et d'information, surtout pour les principaux régimes régionaux. Des questions se posent en ce qui concerne l'ensemble des connaissances présidant à la gestion, les besoins réels et les critères en matière de documentation, de propriété intellectuelle, d'accès aux données et de contrôle de celles-ci. Le coût des experts peut s'avérer prohibitif pour des initiatives locales de cogestion. Il est donc d'autant plus nécessaire de trouver des façons mieux adaptées et moins

coûteuses de diffuser les connaissances et l'expérience acquises et de former les autochtones dans les disciplines pertinentes. Une solution possible est de compter sur les secrétariats existants pour fournir le soutien nécessaire. C'est ce que cherche actuellement à faire l'Union of Ontario Indians à la suite du protocole d'accord qu'elle a conclu avec l'Ontario au sujet de la négociation d'une gestion exclusive et partagée des pêcheries avec les communautés des Premières nations qui en sont membres. Les parties sont convenues de créer conjointement un centre de documentation commun sur la pêche qui constituerait une médiathèque indépendante pour les problèmes techniques touchant la conservation et la gestion. La création de tels centres contribuerait dans une large mesure à atténuer les conflits que suscitent entre le gouvernement et les autochtones des questions telles que l'exactitude des données, l'accès à l'information et le contrôle de celle-ci⁴⁵¹.

Reconnaître et intégrer les savoirs traditionnels

Les modes de cogestion autochtones sont fondés sur ce que l'on appelle souvent leurs savoirs traditionnels, ceux-ci se retrouvant à leur tour dans la langue. Il y a de grandes différences dans la façon dont divers systèmes de cogestion tiennent compte des connaissances traditionnelles et les intègrent. On ne se rend pas toujours compte du fait que de nombreux termes clés utilisés dans le langage technique de la biologie et de la gestion des ressources — comme «conservation» et «faune» — n'ont pas d'équivalents directs dans les langues autochtones. La façon dont les chasseurs ou pêcheurs autochtones définissent la pénurie ou l'abondance peut différer fortement de celle dont les administrateurs de ressources définissent des notions comme l'excédent et le rendement durable. La langue de la gestion des

ressources est donc loin d'être dénuée d'ambiguïté, surtout du point de vue interculturel.

Le véritable problème tient à la façon dont les parties concilient de telles divergences. Les représentants autochtones ont parfois du mal à exprimer des idées utiles, en particulier s'ils sont intimidés par la mentalité qui règne dans la gestion des ressources. Il leur est alors difficile d'énoncer autre chose que des banalités, ce qui renforce le scepticisme des administrateurs de ressources à l'égard du savoir traditionnel et de ce qu'il peut apporter. La sensibilisation interculturelle est donc essentielle à la réussite de la cogestion.

Encourager la cogestion

Malgré ces réserves, l'introduction graduelle de régimes de cogestion présente un certain nombre d'avantages. En l'absence de modifications fondamentales à la loi pour reconnaître un droit de propriété et une compétence aux autochtones à l'extérieur de leurs terres, les systèmes de cogestion constituent une solution intéressante à court terme pour faire face à des intérêts concurrents tout en pratiquant une gestion qui tienne compte des préoccupations et des intérêts des collectivités autochtones.

Un facteur encore plus important est que, même si les dispositions existantes n'accordent aucun pouvoir formel aux autochtones en matière de gestion des terres et des ressources, la cogestion permet aux collectivités autochtones d'accroître dans la pratique le contrôle qu'elles peuvent exercer. On peut instaurer progressivement une plus grande participation de leur part à la gestion et renforcer leur droit de regard dans ce domaine au fur et à mesure que les autres parties intéressées et les organismes gouvernementaux et les autres parties intéressées apprennent à apprécier la nouvelle façon de faire les choses. L'objectif est d'obtenir un appui local à cet égard pour que le gouvernement ne puisse pas supprimer unilatéralement et soudainement le régime sans susciter de réaction.

De plus, un tel dispositif permet à la collectivité autochtone d'acquérir une expérience de gestion et de développer une expertise dans ce domaine sans précipiter les choses. Les recherches de la Commission indiquent que le renforcement des compétences requises et de la confiance mutuelle au niveau local est essentiel pour que la mise en œuvre de la cogestion soit acceptée par tous et couronnée de succès⁴⁵².

Il existe déjà des modèles de cogestion efficaces, par exemple dans l'Ouest

arctique, où les Inuvialuit appliquent depuis près de 10 ans leur convention. Ces derniers attachent une grande valeur à leurs régimes de cogestion à cause du statut que leur titre de propriété et leurs droits leur donnent lorsqu'ils traitent avec leurs interlocuteurs gouvernementaux, avec lesquels ils entretiennent de bonnes relations et obtiennent des résultats satisfaisants. La Wendaban Stewardship Authority en Ontario et l'entente trilatérale du lac Barrière au Québec constituent d'autres exemples notables. Il faut toutefois laisser à ces modèles le temps de se développer et de mûrir, ce qui nécessite un financement stable et la coopération de toutes les parties concernées.

Vu leurs responsabilités constitutionnelles en matière de terres et de ressources, c'est surtout aux gouvernements des provinces et des territoires qu'il incombera d'assurer l'efficacité des régimes faisant appel à la cogestion et au partage des compétences. Ils devront également jouer un rôle clé dans les processus de sélection des terres. La plupart des provinces pratiquent déjà certaines formes de cogestion avec les collectivités autochtones et d'autres collectivités locales tout en tenant compte des préoccupations des utilisateurs de ressources non autochtones. Nous nous réjouissons de ces initiatives et nous sommes d'avis que l'on peut raisonnablement attendre de ces gouvernements qu'ils accélèrent leurs efforts, de concert avec le gouvernement fédéral et les gouvernements autochtones, et qu'ils misent sur les succès déjà obtenus pour aller plus loin.

RECOMMANDATION

La Commission recommande:

2.4.78

Que les mesures suivantes soient prises en ce qui concerne la cogestion et la compétence mixte:

- a) que le gouvernement fédéral collabore avec les gouvernements des provinces et des territoires et les gouvernements autochtones pour créer des systèmes de cogestion et de compétence mixte dans les territoires traditionnels des nations autochtones;
- b) que de tels systèmes de cogestion soient utilisés à titre provisoire jusqu'à la conclusion des négociations de traités avec les parties autochtones concernées;

c) que la composition des organes de cogestion soit fondée sur le principe de la parité relative entre les représentants des nations autochtones et ceux du gouvernement;

d) que les organes de cogestion respectent et intègrent les savoirs traditionnels des autochtones;

e) que les gouvernements des provinces et des territoires assurent un financement à long terme des organes de cogestion pour en garantir la stabilité et leur permettre d'acquérir les compétences et l'expertise nécessaires en matière de gestion (ce qui exigerait une participation du gouvernement fédéral aux dépenses).

8. Conclusion

Comme pour nos activités de développement, nous prenons des initiatives en dehors de la région visée par la Convention définitive des Inuvialuit (cdi) dans le but de bâtir des partenariats et de conclure des accords qui contribueront à assurer notre bien-être futur et la mise en valeur de nos terres et de nos ressources. La région visée par la cdi n'est ni une enclave économique ni un protectorat sur lequel le gouvernement garde un œil vigilant. Comme nos activités commerciales et nos programmes de développement, nos terres et la faune qui les habite subissent les effets de décisions et d'événements qui surviennent en dehors de la région où nous vivons, chassons et pêchons. Dans ce cas également, nous avons essayé d'exercer notre influence au-delà des dispositions particulières de la Convention définitive des Inuvialuit et des limites de la région visée par cette entente⁴⁵³.

[TRADUCTION] Nous croyons que les dispositions des traités se fondent sur le principe du partage de notre sol natal, de ses ressources naturelles, et non sur la cession ou l'extinction du titre ancestral. Pour bien appliquer les traités, il faut donc respecter les concepts de gestion commune des ressources et de partage des revenus provenant des terres et des ressources de la Couronne.

Le chef George Fern
Conseil tribal de Prince Albert
La Ronge (Saskatchewan) 28 mai 1992

Les Inuvialuit de l'Ouest arctique peuvent maintenant, grâce au règlement

territorial qu'ils ont conclu avec le Canada, bâtir leurs collectivités et faire prospérer leur économie. Quoique la Convention définitive des Inuvialuit proclame l'extinction de leur titre ancestral sur les terres et les ressources (exigence qui, comme nous le recommandons, ne devrait plus être imposée aux autochtones), les Inuvialuit se sont dotés d'une assise territoriale assez importante dont ils assument eux-mêmes le contrôle, lequel était autrefois exercé par le ministère des Affaires indiennes. Qui plus est, les Inuvialuit ont obtenu d'être associés à la gestion des ressources sur les terres de la Couronne de l'ensemble de la région couverte par la convention.

Ce sont là de franches réussites. Ce sont aussi les objectifs que se sont donnés les peuples autochtones de l'ensemble du Canada, qu'ils vivent dans les centres urbains, ou à proximité de ceux-ci dans des régions rurales et éloignées, et qu'ils bénéficient déjà de traités ou cherchent à en conclure. Les peuples autochtones veulent contrôler et agrandir leur assise territoriale, et, comme l'a dit le chef George Fern du Conseil tribal de Prince Albert, recevoir leur part des ressources naturelles et des revenus que génèrent leurs terres ancestrales. C'est ainsi, à son avis, qu'il convient d'appliquer les traités.

Les Inuvialuit ressentent déjà le bien-être que procure le fait de disposer de terres, de ressources et de pouvoirs politiques dans des conditions satisfaisantes. On les voit édifier leurs propres collectivités et élargir leurs intérêts économiques au-delà de leur région, en utilisant l'argent du règlement pour investir, par exemple, dans des entreprises d'Edmonton, de Vancouver et d'autres centres urbains.

Le règlement des revendications n'est pas le seul moyen d'offrir aux autochtones un accès accru aux terres et aux ressources. D'après un rapport de vérificateurs comptables de 1994, la scierie qu'a achetée le Conseil tribal de Meadow Lake dans le nord de la Saskatchewan en 1988, en s'associant aux travailleurs, lui permet de réaliser des bénéfices et l'amène à payer plusieurs millions de dollars en impôt sur les sociétés. Grâce à son permis d'aménagement forestier, le conseil tribal donne maintenant du travail à bon nombre de ses membres dans des entreprises d'exploitation du bois implantées dans le nord de la Saskatchewan. Le chef Raymond Gladue ne manque pas une occasion de faire connaître la réussite de cette entreprise, car, dit-il, il importe que l'on voie les autochtones comme une force motrice de la prospérité du Canada, et non comme un boulet⁴⁵⁴.

L'exemple de Meadow Lake est instructif à bien des égards. Les neuf collectivités des Premières nations participant au projet par l'intermédiaire du

conseil tribal ont pu acheter des terres et des biens à l'extérieur de leurs réserves et avoir accès à des ressources situées sur des terres provinciales de la Couronne, malgré l'extinction de leur titre ancestral énoncée dans leurs traités (Traité 8 et Traité 10)⁴⁵⁵. Apporter des changements aux régimes fonciers forestiers et à la réglementation les concernant représente l'un des moyens que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux peuvent utiliser pour modifier le cadre juridique et stratégique afin d'améliorer l'accès des autochtones aux terres et aux ressources. Nul besoin pour cela d'attendre l'entrée en vigueur des vastes modifications que nous recommandons d'apporter aux lois, aux règlements et aux programmes.

Le cas de Meadow Lake est aussi intéressant en ce qu'il montre que les gains réalisés par les autochtones ne signifient pas automatiquement une perte pour le reste de la population canadienne. La scierie et les opérations forestières du Conseil tribal de Meadow Lake fournissent du travail aussi bien aux autochtones qu'aux non-autochtones. Un tel exemple peut contribuer à rassurer ceux qui nous ont parlé des répercussions que pourraient avoir les règlements de revendications sur les droits des propriétaires fonciers, des industries du secteur primaire, des municipalités, des adeptes de la pêche et de la chasse sportives et autres parties intéressées.

Nous reviendrons sur ces questions au chapitre 5, mais l'essentiel de notre propos est que moyennant des conditions favorables, les autochtones sont tout à fait capables de se donner une économie viable. Mais en auront-ils la possibilité? Voilà la question. Comme nous l'avons montré dans le présent chapitre, les peuples autochtones ont été constamment mis sur la défensive, forcés de réagir à l'intrusion au lieu de participer à une planification du développement qui soit compatible avec leurs droits, leurs valeurs et leurs cultures.

À cet égard, il y a, à l'heure actuelle, une ruée vers le diamant dans les Territoires du Nord-Ouest. On vient également de trouver des formations diamantifères le long de la rivière Attawapiskat dans les confins du Nord-Est ontarien. À Voisey's Bay, au Labrador, une petite société extractive à la recherche de diamants a plutôt découvert un énorme gisement minier qui a déjà attiré un investissement de plusieurs millions de dollars de la part de Teck Corporation, ainsi que la participation directe d'Inco, le géant du nickel.

Le déferlement de prospecteurs, du moins au Labrador et dans les Territoires du Nord-Ouest, rappelle les ruées minières du début du siècle. Des centaines de prospecteurs et de géologues ont jalonné les moindres recoins des zones

concernées, utilisant à fond les compagnies aériennes, les hôtels et les restaurants de la région. Les entreprises, qui applaudissent à cet essor de l'économie régionale, attendent avec impatience la mise en exploitation de mines rentables.

Revenons à la carte illustrant la répartition de la population (voir figure 4.5); nous pouvons constater que toute cette activité s'est déroulée dans des zones où les autochtones représentent la majeure partie de la population. Malgré leur position dominante, les Dénés et les Métis des Territoires du Nord-Ouest, les Cris du Nord-Est ontarien et les Inuit et les Innus du Labrador se trouvent tous confrontés à la même incertitude. Auront-ils leur mot à dire dans les décisions concernant la mise en chantier de ces projets? Leur garantira-t-on une certaine proportion des emplois et des retombées économiques si les projets s'avèrent viables et sont approuvés? Ou bien, comme nous l'avons constaté antérieurement, devront-ils assumer la plupart des coûts sociaux et économiques de cette mise en valeur des ressources et n'en tirer tout au plus que de minces avantages?

Le secteur minier ne fait qu'obéir aux règles du jeu établies par les gouvernements. Depuis plusieurs années, ce secteur se soucie de plus en plus des intérêts autochtones et, si le gouvernement et l'industrie adoptent les mesures énoncées dans nos recommandations, les autochtones pourraient profiter des éventuelles retombées de ces découvertes. À Voisey's Bay, par exemple, Archaean Resources emploie déjà 15 Inuit et 4 Innus dans ses équipes d'arpentage et d'autres emplois pourraient être créés pendant la phase de prospection⁴⁵⁶.

Nos préoccupations sont plus fondamentales, car elles concernent les relations scellées par traité, ou leur inexistence. Les Cris du Nord-Est ontarien ont conclu un traité avec la Couronne (Traité 9), mais ni le gouvernement fédéral ni le gouvernement provincial n'ont jamais considéré que celui-ci garantit aux Cris des emplois ou une part des revenus découlant de la mise en valeur des ressources; ils y voient encore moins une reconnaissance de leur droit de s'opposer à certains projets ou d'en contrôler la mise en œuvre. Les Inuit et les Innus du Labrador n'ont pas de traité, même si les Inuit négociaient avec le gouvernement fédéral et la province jusqu'à ce que des conflits intergouvernementaux au sujet du partage des coûts mettent un terme aux discussions. Dans les Territoires du Nord-Ouest, les Dénés Gwich'in et les Dénés et Métis du Sahtu ont maintenant conclu des ententes territoriales avec la Couronne, mais les autres Dénés et Métis négocient un nouvel accord avec le gouvernement fédéral depuis près de 20 ans. Toutefois, les gouvernements

ne considèrent pas que le titre ancestral a préséance sur les droits de la Couronne ou de l'industrie.

En bref, la relation actuelle n'apporte aucune certitude aux autochtones. Non seulement ils sont forcés de dépendre de la bonne volonté et de la générosité des pouvoirs publics et de l'industrie pour profiter de la mise en valeur des ressources, mais les gouvernements peuvent créer de nouvelles tierces parties aussi bien avant que pendant les négociations. La procédure de règlement des revendications globales souffre de cette faiblesse fondamentale, que de nombreux groupes ont déplorée devant la Commission. Nous avons invité le gouvernement à assurer une protection intérimaire — incluant le retrait de terres et la gestion partagée — pour qu'il soit difficile de créer de nouveaux intérêts avant la fin des négociations.

Les Inuit et les Innus du Labrador ont fait personnellement l'expérience de ce type de situation. L'évolution des événements à Voisey's Bay fournit déjà un exemple concret de création de nouveaux intérêts. La principale découverte minière a été faite à environ 35 kilomètres au sud-ouest de la collectivité inuit de Nain et à une soixantaine de kilomètres au nord de la collectivité innue de Davis Inlet. Les sociétés de prospection ont néanmoins jalonné la quasi-totalité des îles et du territoire continental dans un rayon de 100 kilomètres autour de Nain et la prospection se poursuit à un rythme exponentiel à l'extérieur de cette zone. Les terres jalonnées incluent non seulement les abords immédiats de Nain, mais également les campements, les zones de chasse et de pêche et d'autres terres traditionnellement utilisées et occupées par les Inuit et les Innus. La zone de prospection englobe donc des terres que les autochtones souhaiteraient vraisemblablement garder pour eux ou mettre à l'abri du développement, ou desquelles ils aimeraient tirer un revenu dans le cadre de tout nouveau traité.

Dans presque tous les cas recensés jusqu'à présent, l'exploitation des ressources a forcé les collectivités autochtones à réagir aux événements. Comme nous l'avons vu dans le présent chapitre, lorsque l'exploitation du cuivre était florissante dans la région du lac Supérieur pendant les années 1840, un groupe de guerriers ojibwas et métis a occupé l'une des mines pour protester contre le fait que le gouvernement provincial avait autorisé l'exploitation minière avant de conclure un traité avec eux. Au cours du siècle qui s'achève, les collectivités autochtones se sont adressées aux tribunaux ou ont eu recours à l'action directe — barrages routiers, boycotts, publicité négative — pour attirer l'attention des gouvernements. Les organes de cogestion mis en place à la suite des crises sont la conséquence directe de la

réaction des autochtones à l'exploitation des ressources.

Le recours aux tribunaux est un moyen radical. Les procès coûtent cher, leur issue est toujours incertaine et il arrive que personne ne soit satisfait des résultats. Les procédures judiciaires et l'action directe peuvent également retarder les projets; on accuse alors les autochtones de faire de l'obstruction et de nuire aux intérêts économiques du pays. Mais si les autochtones ont l'impression de n'avoir aucun autre moyen de négocier d'égal à égal avec le gouvernement, ils n'hésiteront pas longtemps entre l'action et l'inaction.

Nombre de Canadiens jugent préoccupant le coût qu'entraîne le règlement des griefs des autochtones. Pouvons-nous cependant nous permettre d'ignorer ces griefs? Dans d'autres parties de notre rapport, nous expliquons quelles seraient les conséquences de l'inaction: dépenses de santé et d'aide sociale, engorgement du système judiciaire surchargé, suicide et occasions perdues. (Voir notamment le chapitre 2 du volume 5, le chapitre 3 du volume 3, et *Par delà les divisions culturelles*, notre rapport sur la justice pénale.) Les questions irrésolues concernant les terres et les ressources, sans en être la seule cause, contribuent souvent à faire surgir ces problèmes. À Voisey Bay ou dans des cas analogues, il n'est pas difficile de percevoir les difficultés potentielles. Ne rien faire ou faire trop peu risquerait de coûter beaucoup plus cher que ce que rapporterait l'exploitation des ressources, tant que l'on n'a pas abordé de façon responsable la question du titre ancestral.

Les Inuit du Labrador ont maintenant repris leurs négociations avec le gouvernement. Les Innus de Davis Inlet ont suspendu leurs protestations contre le forage, sans pour autant cesser de revendiquer un titre ancestral sur leurs terres traditionnelles. Ils cherchent également à négocier. Un grand projet comme celui de Voisey Bay représente à la fois un problème à régler et une chance à saisir. On peut se retrouver pendant des années aux prises avec des protestations, des procès et un conflit social généralisé ou voir au contraire s'établir une nouvelle relation fructueuse entre les autochtones et les autres Canadiens. Dans le chapitre suivant, nous examinons les nombreuses façons dont les autochtones pourraient tirer profit de l'exploitation des ressources naturelles. Toutefois, il leur faut d'abord une assise territoriale, l'accès garanti aux ressources, et les pouvoirs reliés à la fonction gouvernementale — ceux dont disposent déjà les Inuvialuit de l'Ouest arctique et d'autres nations signataires de traités modernes.

Les recommandations que nous formulons dans le présent chapitre demandent au Parlement de protéger les terres et les ressources des autochtones. Les

modifications qui devraient, selon nos recommandations, être apportées à la politique fédérale sur les revendications, et l'adoption de mesures intérimaires pendant les négociations des traités, changeraient profondément la situation pour les autochtones qui veulent négocier de nouveaux traités, ou renouveler et mettre en œuvre les traités existants. C'est la relation scellée par traité qui permettra une réconciliation véritable entre les peuples autochtones et les autres Canadiens, fondée sur les principes du respect mutuel et du partage.

Notes:

* Étant donné sa longueur, le volume 2 est publié en deux parties, la première contenant les chapitres 1 à 3, et la deuxième les chapitres 4 à 6.

* 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 Un mot au sujet des sources en début de volume.

1 Les chefs des Shuswaps, des Okanagans et des Couteaux (Thompson) de la Colombie-Britannique au premier ministre du Canada, sir Wilfrid Laurier, cité dans *Kamloops News*, 25 août 1910.

2 Le chef James Montour, Kanesatake (Oka), devant le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes chargé d'enquêter sur les affaires indiennes, mars 1961, cité dans John Thompson, «Historique du litige sur les terres à Kanesatake (Oka) des origines à 1961» dans *Historique du litige sur les terres à Kanesatake (Oka): Documentation*, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (mainc), 1991.

3 Ce chiffre inclut les réserves indiennes, les établissements indiens et les établissements métis de l'Alberta. Les réserves indiennes situées au sud du 60e parallèle représentent environ 26 600 kilomètres carrés. Voir mainc, *Répertoire des bandes, réserves et établissements indiens — Effectif et population, location et superficie, en hectares*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1992.

4 En 1990, on dénombrait 1878285 Américains autochtones dans les 48 États contigus, soit 0,008% de la population totale des États-Unis (248709873 personnes): *1990 Census of Population, General population characteristics, United States*, Washington, D.C., U.S. Department of Commerce, 1992. Il y a 64 647 429 acres (261 822 kilomètres carrés) de terres indiennes dans les 48 États contigus des États-Unis: Bureau of Indian Affairs, «Acreage of Indian Lands by State», 1992 (chiffres non officiels). En Australie, les aborigènes comptent pour 1,2 % de la population totale et possèdent 10,3% du territoire: Robert White-Harvey, «Reservation Geography and the Restoration of Native Self-Government» (1994) 17 *Dalhousie Law Journal*, 587 à la p. 588.

5 Voir Commission royale sur les peuples autochtones (crpa), *Au cœur du dialogue: Document de réflexion no 2*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1993.

6 Rudy Platiel, «Coping with a Land Claim», *The Globe and Mail*, 1er octobre 1994, pp. A1 et A9; Diane Forest, «Our Home and Native Land», *Cottage Life*, novembre- décembre 1994, pp. 30 à 39. Voir aussi les annexes 4A et 4B du présent chapitre.

7 Crpa, *Conclure des traités dans un esprit de coexistence: Une solution de rechange à l'extinction du titre ancestral*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1995.

8 Nous présentons une analyse détaillée de ces trois catégories dans crpa, *Conclure des traités dans un esprit de coexistence*.

9 Patrick Moore et Angela Wheelock (dir.) et Dene Wodith Society (compilation), *Wolverine Myths and Visions: Dene Traditions from Northern Alberta*, Edmonton, University of Alberta Press, 1990, pp. xxi à xxv, 59 à 70 et 84 à 86.

10 L'une de ces parcelles, la réserve indienne no 208 de Moose Prairie, a été cédée à la Couronne en 1954.

11 Moore et Wheelock, *Wolverine Myths and Visions*, mentionné à la note 9, pp. xii-xiii; Dennis F.K. Madill, *Rapport de recherches sur les traités: Traité huit*, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1986.

12 Moore et Wheelock, *Wolverine Myths and Visions*, pp. 72 à 76.

13 Voir le chapitre 6 du volume 4.

14 Sur ce sujet, ainsi que sur l'analyse qui suit, voir généralement Peter J. Usher, Frank J. Tough et Robert M.L. Galois, «Reclaiming the land: aboriginal title, treaty rights and land claims in Canada» dans *Applied Geography*, 1992, vol. 12, no 2, pp. 109 à 132.

15 Eleanor B. Leacock, «Les relations de production parmi les peuples chasseurs et trappeurs des régions subarctiques du Canada» dans *Recherches amérindiennes au Québec*, 1980, vol. 10, nos 1 et 2, pp. 79-80.

16 Olive Patricia Dickason, «For Every Plant There is a Use: The Botanical World of Mexica and Iroquoians» dans *Aboriginal Resource Use in Canada: Historical and Legal Aspects*, sous la direction de Kerry Abel et Jean Friesen, Winnipeg, University of Manitoba Press, 1991, p. 23.

17 J.A. Cuoq, *Lexique de la langue algonquine*, Montréal, J. Chapleau et Fils, 1886, p. 296.

18 John Joe Sark, Transcription des audiences de la Commission royale sur les peuples autochtones (ci-après Transcription des audiences de la crpa), Charlottetown (île-du-Prince-Édouard), 5 mai 1992.

19 Archives nationales du Canada (anc), Groupe d'archives 10 (rg 10), vol. 266, p.É163126, Rapport des commissaires Alexander Vidal et T.G. Anderson, 1849. Voir aussi James Morrison, «The Robinson Treaties of 1850: A Case Study», étude réalisée pour la crpa, 1994. Voir *Un mot au sujet des sources* en début de volume.

20 Voir aussi Morrison, «The Robinson Treaties of 1850».

21 Un ancien, cité dans Anastasia M. Shkilnyk, *A Poison Stronger than Love: The Destruction of an Ojibwa Community*, New Haven (Connecticut), Yale University Press, 1985, p. 66.

22 Shkilnyk, *A Poison Stronger than Love*, pp. 71-72.

23 F. G. Speck, *Family Hunting Territories and Social Life of Various Algonkian Bands of the Ottawa Valley*, Memoir 70, No. 8, Anthropological Series, Ottawa,

Imprimerie du gouvernement canadien, 1915, p. 21. Les autochtones n'aiment généralement pas discuter des sanctions spirituelles visant à provoquer la malchance, puisqu'ils considèrent qu'en parler peut avoir des conséquences tout aussi néfastes. D'autres observateurs ont toutefois recueilli de l'information sur certains cas où l'utilisation ou la menace de sanctions ont servi à punir certaines personnes ou à résoudre des conflits (relatifs notamment à l'accès aux ressources et à leur répartition) à l'intérieur de clans ou entre nations. Voir par exemple Shkilnyk, *A Poison Stronger than Love*, mentionné à la note 21, et Edward S. Rogers, *The Round Lake Ojibwa*, monographie no 5, Toronto, Musée royal de l'Ontario, 1962.

24 Voir Peter Usher, «Contemporary Aboriginal Lands, Resources and Environment Regimes — Origins, Problems and Prospects», étude réalisée pour la crpa, 1993; Adrian Tanner, «Existe-il des territoires de chasse?» dans *Recherches amérindiennes au Québec*, 1971, vol. 1, no 1, pp. 69 à 83; José Mailhot, «La mobilité territoriale chez les Montagnais-Naskapis du Labrador» dans *Recherches amérindiennes au Québec*, 1985, vol. 15, no 3, pp. 3 à 12; Jean-Guy Deschênes, «La contribution de Frank G. Speck à l'anthropologie des Amérindiens du Québec» dans *Recherches amérindiennes au Québec*, 1981, vol. 11, no 3, pp. 205 à 221.

25 Speck, *Family Hunting Territories*, mentionné à la note 23, p. 17.

26 Cité dans Alexander Morris, *The Treaties of Canada with the Indians of Manitoba and the North-West Territories, including the Negotiations on which they were based, and other information relating thereto*, Toronto, Belfords, Clarke & Co., 1880; Saskatoon, Fifth House, 1991, p. 59.

27 Fonds mondial pour la nature Canada, «Protected Areas and Aboriginal Interests in Canada», mémoire remis à la crpa, 1993. Voir *Un mot au sujet des sources* en début de volume.

28 William Cronon, *Changes in the Land: Indians, Colonists and the Ecology of New England*, New York, Hill and Wang, 1983.

29 Henry T. Lewis, «A Time for Burning», monographie no 17, Edmonton, Institut boréal des études du Nord, Université de l'Alberta, 1982, p. 25.

30 Sur ce thème général, voir Nancy M. Williams et Eugene S. Hunn (dir.), *Resource Managers: North American and Australian Hunter-Gatherers*,

Canberra, Australian Institute of Aboriginal Studies, 1986.

31 Andrew Chapeskie, «Land, Landscape, Culturescape: Aboriginal Relationships to Land and the Co-Management of Natural Resources», étude réalisée pour la crpa, 1995, p. 13.

32 Chapeskie, «Land, Landscape, Culturescape», p. 8.

33 Chapeskie, «Land, Landscape, Culturescape».

34 Comité canadien des ressources arctiques, «Aboriginal Peoples, Comprehensive Land Claims, and Sustainable Development in the Territorial North», mémoire présenté à la crpa, 1993, annexe F; voir aussi Conférence circumpolaire inuit, «The participation of Indigenous Peoples and the Application of their Environmental and Ecological Knowledge in the Arctic Environmental Protection Strategy: A Report on Findings», document préparé pour le mainc, 1993.

35 Thomas R. Berger, *La sombre épopée: valeurs européennes et droits ancestraux en Amérique, 1492-1992*, Montréal, Boréal, 1993, pp. 165 à 181.

36 Dianne Newell, *Tangled Webs of History: Indians and the Law in Canada's Pacific Coast Fisheries*, Toronto, University of Toronto Press, 1993.

37 Voir Victor P. Lytwyn, «Ojibwa and Ottawa Fisheries around Manitoulin Island: Historical and Geographical Perspectives on Aboriginal and Treaty Fishing Rights» dans *Native Studies Review*, 1990, vol. 6, no 1, pp. 1 à 30; John J. Van West, «Ojibwa Fisheries, Commercial Fisheries Development and Fisheries Administration, 1873-1915: An Examination of Conflicting Interest and the Collapse of the Sturgeon Fisheries of the Lake of the Woods» dans *Native Studies Review*, 1990, vol. 6, no 1, pp. 31 à 65; Tim E. Holtzkamm, Victor P. Lytwyn et Leo G. Waisberg, «Rainy River Sturgeon: An Ojibway Resource in the Fur Trade Economy» dans *Le Géographe canadien*, 1988, vol. 32, no 3, pp. 194 à 205.

38 L'exposé qui suit est tiré de Peter Usher, «Lands, Resources and Environment Regimes Research Project: Summary of Case Study Findings and Recommendations», étude réalisée pour la crpa, 1994.

39 Voir par exemple Fikret Berkes, «Native Subsistence Fisheries: A Synthesis

of Harvest Studies in Canada» dans *Arctic*, 1990, vol. 43, no 1, pp. 35 à 42.

40 Voir Elizabeth Robinson, «The Health of the James Bay Cree» dans *Le Médecin de famille canadien*, 1988, vol. 34, pp. 1606 à 1613.

41 Il était encore rare, même au début des années 70, que des étudiants du Canada anglais (mais pas du Québec) choisissent comme sujet de thèse une question autochtone. En ce qui concerne la question du traitement réservé aux autochtones dans les ouvrages didactiques, voir Donald B. Smith, «A Look Backwards: Canada in 1892, 1928 and 1967» dans *Bulletin de l'aec [Association d'études canadiennes]*, automne 1992, vol. 4, no 3, pp. 10 à 15; Sylvie Vincent et Bernard Arcand, *L'image de l'Amérindien dans les manuels scolaires du Québec*, Montréal, Hurtubise hmh, 1979.

42 Voir Jacques Rousseau, «The Northern Québec Eskimo Problem and the Ottawa-Québec Struggle» dans *Anthropological Journal of Canada*, 1969, vol. 7, no 2, pp. 2 à 15; Barnett Richling, «Diamond Jenness and 'useful anthropology' in Canada» dans *Stout Centre Review*, 1991, vol. 2, no 1, pp. 5 à 9; T.F. McIlwraith, «At Home with the Bella Coola Indians» dans *B.C. Studies*, automne 1987, no 75, pp. 43 à 60.

43 Voir Jean-Paul Bernard, «L'historiographie canadienne récente (1964-94) et l'histoire des peuples du Canada» dans *The Canadian Historical Review*, septembre 1995, vol. 76, no 3, pp. 330 à 332 et 348 à 350; Harold Franklin McGee Jr, «No Longer Neglected: A Decade of Writing Concerning the Native Peoples of the Maritimes» dans *Acadiensis*, 1980, vol. 10, pp. 135 à 142; James W. St. G. Walker, «The Indian in Canadian Historical Writing, 1971-1981» dans *As Long as the Sun Shines and Water Flows: A Reader in Canadian Native Studies*, monographie no 1 du Nakoda Institute, sous la direction de Ian A.L. Getty et Antoine Lussier, Vancouver, University of British Columbia Press, 1983, pp. 340 à 357; Bruce G. Trigger, *Natives and Newcomers: Canada's 'Heroic Age' Reconsidered*, Kingston et Montréal, McGill-Queen's University Press, 1985, pp. 3 à 49.

44 Les États-nations européens ont appuyé leurs revendications de souveraineté territoriale sur l'affirmation indéfendable de leur supériorité religieuse, ethnique, culturelle et politique. Comme l'a indiqué le juge en chef John Marshall de la Cour suprême des États-Unis, dans *Johnson c. M'Intosh*, 5 U.S. (8 Wheaton) 543 (1823) à la p. 573:

[traduction] Le caractère et la religion des habitants [d'Amérique du Nord] ont

servi d'excuses à qui voulait les considérer comme un peuple sur lequel le génie supérieur de l'Europe pouvait affirmer son ascendant. Les potentats de l'Ancien Monde n'ont eu aucune difficulté à se convaincre qu'ils avaient largement indemnisé les habitants du Nouveau Monde en leur apportant la civilisation et le christianisme en échange d'une indépendance illimitée.

Voir aussi William Edward Hall, *A Treatise on International Law*, 8e éd., Londres, Oxford University Press, 1924, p. 47 (le droit international ne régit que les États qui sont les «héritiers de cette civilisation»); Charles Cheney Hyde, *International Law Chiefly as Interpreted and Applied by the United States*, Boston, Little, Brown and Company, 1922, vol. 1, p. 164 («les autochtones ne jouissaient d'aucun droit à la souveraineté territoriale que l'explorateur européen ou son monarque était tenu de respecter»); John Westlake, *Chapters on the Principles of International Law*, Cambridge, University Press, 1894, pp. 136 à 138 et 141 à 143 (faisant la distinction entre «la civilisation et l'absence de celle-ci»).

45 Voir généralement Jeremy Webber, «Relations of Force and Relations of Justice: The Emergence of Normative Community between Colonists and Aboriginal Peoples» (1996) *Osgoode Hall Law Journal* (à paraître).

46 Voir crpa, *Conclure des traités dans un esprit de coexistence*, mentionné à la note 7, et crpa, *Partenaires au sein de la Confédération: Les peuples autochtones, l'autonomie gouvernementale et la Constitution*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1993, pp. 5 à 27. Voir aussi J.C. Smith, «The Concept of Native Title» (1974) *24 University of Toronto Law Journal* 1, p. 9 (le droit du titre ancestral trouve son origine dans des institutions qui reconnaissent le principe quasi universel que les terres appartiennent à ceux qui les ont utilisées de temps immémorial).

47 Voir *Calder c. Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1973] R.C.S. 313; voir aussi *Mabo c. Queensland* (1992), 175 A.L.R. 1; *Worcester c. Georgia*, 8 U.S. (6 Peters) 515 (1832).

48 Pour le point de vue selon lequel il y a eu extinction, voir Henri Brun, «Les droits des Indiens sur le territoire du Québec» dans *Le territoire du Québec: Six études juridiques*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1974, pp. 49 à 51; George F.G. Stanley, «The First Indian 'Reserves' in Canada» dans *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 4, no 2, 1950.

Pour l'approche pluraliste, voir Denys Delâge, «L'alliance franco-amérindienne 1660-1701» dans *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. 19, no 1, printemps 1989, pp. 3 à 15; Gilles Havard, *La grande paix de Montréal de 1701: Les voies de la diplomatie franco-amérindienne*, Montréal, Recherches amérindiennes au Québec, 1992; Brian Slattery, «Did France Claim Canada Upon 'Discovery'?» dans *Interpreting Canada's Past*, sous la direction de J.M. Bumsted, Toronto, Oxford University Press, 1986, vol. 1, pp. 2 à 26; Brian Slattery, «The Land Rights of Indigenous Canadian Peoples», thèse de doctorat, Université d'Oxford, 1979, pp. 70 à 94.

49 Voir Andrée Lajoie, «Synthèse introductive», étude réalisée pour la crpa dans A. Lajoie, J.-M. Brisson, S. Normand et A. Bissonnette, *Le statut juridique des autochtones au Québec et le pluralisme*, Éditions Yvon Blais, Cowansville (Québec), 1996.

50 *Connolly c. Woolrich (1867), Rapports judiciaires révisés de la Province de Québec*, 1896, vol. 17, 75 à la p. 82 (Cour supérieure).

51 La Proclamation prévoit ce qui suit:

Et [...] pour prévenir de pareilles irrégularités à l'avenir, et afin que les sauvages soient convaincus de notre justice & de la résolution que nous avons prise d'écarter tout juste sujet de mécontentement; Voulons & ordonnons avec l'avis de notre Conseil privé que personne n'achète des terres des sauvages qui leur ont été réservées dans ces parties de nos colonies où nous avons trouvé à propos de permettre des établissemens. Mais s'il arrivait qu'aucun des dits sauvages voulut disposer des dites terres, nous voulons que l'achat en soit fait par nous, & en notre nom dans une assemblée des dits sauvages qui sera convoquée à ce dessein par les gouverneurs ou commandans en chef de nos différentes colonies dans lesquelles elles pourront se trouver, & dans le cas qu'elles fussent dans les limites de quelque gouvernement propriétaire, on ne pourra les acheter qu'aux noms et pour l'usage uniquement de tel propriétaire, suivant les directions & instructions que nous ou eux trouverons à propos de donner à ce sujet [...] Le texte complet de la Proclamation royale est reproduit à l'annexe D du volume 1.

52 *Loi constitutionnelle de 1867 (R.-U.)*, 30-31 Victoria, c. 3, par. 91(24) (attribuant au Parlement du Canada l'autorité législative exclusive sur «les Indiens et les terres réservées pour les Indiens»); *Décret en conseil sur la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest*, 1870 (R.-U.), reproduit dans L.R.C. 1985, app. ii, no 9 (réunion au Canada des territoires du Nord à la

condition que soient prises «des mesures efficaces pour la protection des tribus indiennes, dont les intérêts et le bien-être sont intimement impliqués dans la cession»); *Décret en conseil sur les territoires adjacents*, 1880 (R.-U.), reproduit dans L.R.C. 1985, app. ii, no 14; *Loi de 1870 sur le Manitoba* (R.-U.), 33 Victoria, c. 3, par. 5(31), reproduit dans L.R.C. 1985, app. ii, no 8, (prévoyant l'allocation de terres aux Métis); *Conditions de l'adhésion de la Colombie-Britannique*, 1871 (R.-U.), reproduit dans L.R.S. 1985, app. ii, no 10 («le soin des Sauvages, et la garde et l'administration des terres réservées pour leur usage et bénéfice, incomberont au Gouvernement Fédéral»). Le Canada et les trois provinces des Prairies ont conclu des conventions sur les ressources naturelles auxquelles la *Loi constitutionnelle de 1930* (R.-U.), 20-21 George V, c. 26, reproduit dans L.R.C. 1985, app. ii, no 26, a donné force constitutionnelle. Les conventions sur les ressources naturelles garantissent aux Indiens le droit de prendre le gibier et de pêcher le poisson «pour se nourrir» en toute saison de l'année sur certaines terres. *Loi constitutionnelle de 1982*, par. 35(1), édictée comme l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982 (R.-U.), c. 11 (reconnaissant et confirmant «les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada»).

53 *R. c. Sioui*, 1990, 1 R.C.S. 1025 aux pp. 1052-1053.

54 Voir *Indian Treaties and Surrenders from 1680 to 1890*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1905, vol. 1.

55 Voir à ce sujet Morrison, «The Robinson Treaties», mentionné à la note 19.

56 Anc, rg 10, vol. 5, pp. 2082 à 2084, Déclaration des Indiens mississaugas, 3 avril 1829. Voir aussi Donald B. Smith, *Sacred Feathers: The Reverend Peter Jones (Kahkewaquonaby) & the Mississauga Indians*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, pp. 39 à 42.

57 Anc, rg 10, vol. 27, p. 420, Discours du chef Quinepenon, 6 septembre 1806; voir aussi Smith, *Sacred Feathers*.

58 Voir J.E. Chamberlin, *The Harrowing of Eden: White Attitudes Towards Native Americans*, Toronto, Fitzhenry & Whiteside, 1975.

59 Voir par exemple Eugene C. Hargrove, «Anglo-American Land Use Attitudes» dans *Environmental Ethics*, 1980, vol. 2, no 2.

60 *Indian Treaties and Surrenders*, mentionné à la note 54, p. 112.

61 Voir Paul Tennant, «The Place of *Delgamuukw* in British Columbia History and Politics — and Vice Versa» dans *Aboriginal Title in British Columbia: Delgamuukw v. The Queen*, sous la direction de Frank Cassidy, Montréal, Institut de recherches politiques, 1992.

62 Voir Denis Delâge, «Le Français, l'Anglais et l'Indien allaient être égaux: Autochtones du Québec dans l'histoire», étude réalisée pour la crpa, 1995; Marc Jetten, «La reconnaissance et l'acquisition de la propriété autochtone en Amérique du Nord (du 17^e au 19^e siècles): Le cas des nations domiciliées au Canada» dans Denys Delâge et coll., «Les échanges culturels dans l'alliance franco-amérindienne, 1600-1760», étude réalisée pour la crpa, 1995; Sylvio Normand, «Les droits des Amérindiens sur le territoire sous le Régime français» dans Lajoie et coll., *Le statut juridique des autochtones*, mentionné à la note 49; Alain Beaulieu, «Réduire et instruire: Deux aspects de la politique missionnaire des jésuites face aux Amérindiens nomades (1632-1642)» dans *Recherches amérindiennes au Québec*, 1987, vol. 17, nos 1 et 2, pp. 139 à 154.

63 Thompson, «Historique du litige sur les terres à Kanesatake», mentionné à la note 2, p. 17. Voir aussi notre exposé au chapitre 6 du volume 1 et «Documents relatifs aux Droits du Séminaire et aux Prétentions des Indiens sur la Seigneurie des Deux Montagnes» dans *Recherches amérindiennes au Québec*, 1991, vol. 21, nos 1 et 2, pp. 93-94.

64 *Indian Treaties and Surrenders*, mentionné à la note 54; Peter S. Schmalz, *The Ojibwa of Southern Ontario*, Toronto, University of Toronto Press, 1991; Morrison, «The Robinson Treaties», mentionné à la note 19.

65 John F. Leslie, *Commissions of Inquiry into Indian Affairs in the Canadas, 1828-1858: Evolving a corporate memory for the Indian department*, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1985.

66 L'exemple du sachem mohawk Thayandanega (Joseph Brant), qui vivait parmi les siens dans la réserve des Six-Nations sur la rivière Grand tout en étant propriétaire terrien à titre privé dans la baie de Burlington, avait de toute évidence été oublié.

67 Les modifications apportées à la législation interdisaient à dessein aux

Indiens assujettis à un traité d'acquiescer un droit d'établissement, à moins qu'ils ne s'émancipent, alors que les immigrants européens se voyaient offrir des concessions de terres en franc-alleu. Voir *Acte pour amender et refondre les lois concernant les Sauvages*, S.C. 1876, c. 18, art. 70.

68 Il importe de faire observer que la présente section traite uniquement de l'expérience des Indiens, visés ou non par un traité, puisque les Inuit sont demeurés relativement isolés jusqu'au milieu du xxe siècle et que les Métis ont dû se débrouiller tout seuls. Voir les chapitres 5 et 6 du volume 4.

69 Même si le système des laissez-passer inspirait un certain malaise aux agents de la grc (ils le croyaient illégal), chaque fois qu'ils ont cessé de l'appliquer — comme en 1893 dans le sud de l'Alberta — ils se sont attiré les foudres de la population locale de colons. D'après certains renseignements recueillis, le système des laissez-passer était encore utilisé dans les régions visées par les traités 4, 6 et 7 vers le milieu des années 30. Voir Brian Bennett, «Study of Passes for Indians to Leave their Reserves», Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1974; Sarah Carter, *Lost Harvests: Prairie Indian Reserve Farmers and Government Policy*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1990.

70 Voir aussi J.R. Miller, «Owen Glendower, Hotspur, and Canadian Indian Policy» dans *Ethnohistory*, 1990, vol. 37, no 4; Carter, *Lost Harvests*; John L. Tobias, «Canada's Subjugation of the Plains Cree, 1879-1885» dans *Sweet Promises: A Reader on Indian-White Relations in Canada*, sous la direction de J.R. Miller, Toronto, University of Toronto Press, 1991.

71 Stewart Raby, «Indian Land Surrenders in Southern Saskatchewan» dans *Le Géographe canadien*, 1973, vol. 17, no 1.

72 Voir J.R. Miller, *Skyscrapers Hide the Heavens: A History of Indian-White Relations in Canada*, éd. revue et corrigée, Toronto, University of Toronto Press, 1989.

73 Voir D.N. Sprague, «The Manitoba Land Question 1870-1882» dans *Revue d'études canadiennes*, 1980, vol. 15, no 3; Paul L.A.H. Chartrand, «The Obligation to Set Aside and Secure Lands for the 'Half-Breed' Population Pursuant to Section 31 of the *Manitoba Act, 1870*», mémoire de maîtrise en droit, Université de la Saskatchewan, 1988.

74 Mainc, *Specific Claim Settlement Agreement between Her Majesty the Queen, in Right of Canada, as represented by the Minister of Indian Affairs and Northern Development and the Keeseekoowenin Indian Band, as represented by its Chief and Councillors*, Ottawa, 16 mars 1994.

75 George Stewart Jr, *Canada Under the Administration of the Earl of Dufferin*, Toronto, Rose-Belford, 1878, pp. 492-493.

76 *Conditions de l'adhésion de la Colombie-Britannique*, mentionné à la note 52. L'exposé qui suit est fondé sur un certain nombre de sources. Voir surtout Louise Mandell et Leslie Pinder, «B.C. Issues», étude réalisée pour la crpa, 1993; Paul Tennant, *Aboriginal Peoples and Politics: The Indian Land Question in British Columbia, 1849-1989*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1990; Robin Fisher, *Contact and Conflict: Indian-European Relations in British Columbia, 1774-1890*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1977; Robert E. Cail, *Land, Man and the Law: The Disposal of Crown Lands in British Columbia, 1871-1913*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1974; Dennis Madill, «Historique des traités avec les Indiens de la Colombie-Britannique», Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1984; Duane Thompson, «The Response of Okanagan Indians to European Settlement» dans *B.C. Studies*, printemps 1994, no 101.

77 Anc, Groupe de manuscrits 26A (mg 26A), Papiers sir John A. Macdonald, pp. 127650-127651, Trutch à Macdonald, 14 octobre 1872. Voir Robin Fisher, «Joseph Trutch and Indian Land Policy», *BC Studies*, 1971-1972, vol. 12.

78 Selon les données démographiques historiques du recensement de 1931, le nombre des Indiens s'établissait à 29 275 en 1871. Voir John Lutz, «The White Problem — State Racism and the Decline of Aboriginal Employment in 20th Century British Columbia», document présenté à l'assemblée de 1994 de la Société historique du Canada, p. 7; Robert Galois et Cole Harris, «Recalibrating Society: The Population Geography of British Columbia in 1881» dans *Le Géographe canadien*, 1994, vol. 38, no 1, pp. 37 à 53. Voir aussi la planche 36 (des deux derniers auteurs) dans *Atlas historique du Canada*, vol. 2: *La transformation du territoire 1800-1891*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1993.

79 S.B.C. 35 Victoria, c. 37, art. 13 (1872). Étant donné que les femmes ne pouvaient pas voter elles non plus, l'électorat se composait uniquement d'hommes répondant aux exigences de propriété, c'est-à-dire en réalité, de quelques centaines de personnes seulement.

80 *An Ordinance to amend and consolidate the Laws affecting Crown Lands in British Columbia*, 1er juin 1870. Selon l'article iii, les hommes de 18 ans et plus pouvaient exercer un droit de préemption sur des terres d'une superficie pouvant aller jusqu'à 320 acres au nord et à l'est des monts Cascade et de 160 acres ailleurs, sauf qu'il y avait une clause conditionnelle selon laquelle [traduction] «un tel droit de préemption ne peut être accordé à aucun autochtone de ce continent, à moins qu'une permission spéciale du gouverneur ait été obtenue par écrit à cette fin». Voir Cail, *Land, Man and the Law*, mentionné à la note 76.

81 Une ordonnance coloniale rendue en 1864 avait limité la superficie des réserves indiennes constituées par la suite à 10 acres par habitant; la moyenne réelle à cette époque se situait entre une et trois acres par personne. Lorsque le gouvernement fédéral a plutôt proposé en 1873 d'accorder 80 acres, le gouvernement provincial a offert 20 acres par personne. Voir Cail, *Land, Man and the Law*.

82 Voir Tennant, *Aboriginal Peoples and Politics*, mentionné à la note 76.

83 *An Act to amend and consolidate the Laws affecting Crown Lands in British Columbia*, S.B.C. (1874), no 2.

84 Anc, mg 11 CO42/735, folios [ff.] 99-120v, Dépêche du gouverneur général lord Dufferin au Secrétaire colonial, 26 janvier 1875, comprenant le procès-verbal du Conseil privé du Canada (23 janvier 1875) avec l'avis du ministre de la Justice (19^e janvier). L'avis lui-même se trouve aux ff. 99-115v.

85 Madill, «Historique des traités avec les Indiens de la Colombie-Britannique», mentionné à la note 76.

86 Usher, «Reclaiming the Land», mentionné à la note 14.

87 Voir Tennant, *Aboriginal Peoples and Politics*, pp. 92-93; Cail, *Land, Man and the Law*, tous deux mentionnés à la note 76.

88 «Rapport des commissaires Traité no 8» dans *Traité no 8 conclu le 21 juin 1899 et Adhésions, rapports et autres documents annexés*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981.

89 Voir généralement Morris Zaslow, *The Opening of the Canadian North 1870-1914*, Toronto, McClelland & Stewart, 1971.

90 Voir Gérard L. Fortin et Jacques Frenette, «L'Acte de 1851 et la création de nouvelles réserves indiennes au Bas-Canada en 1853» dans *Recherches amérindiennes au Québec*, 1989, vol. 19, no 1, pp. 31 à 37.

91 *Acte pour mettre à part certaines étendues de terre pour l'usage de certaines tribus de sauvages dans le Bas-Canada*, 14-15 Victoria, S.C. 1851, c. 106. Voir aussi Andrée Lajoie, Brisson, Normand et Bissonnette, «Le Régime français», mentionné à la note 49.

92 Greg Sarazin, «Les Algonquins de l'Ontario» dans *Minuit moins cinq sur les réserves*, sous la direction de Boyce Richardson, Montréal, Libre Expression, 1992, pp. 135 à 168.

93 Voir Larry Villeneuve, «Historique des réserves et villages indiens du Québec», révisé et mis à jour par Daniel Francis, Ottawa, mainc, 1984; Jacques Frenette, «Kitigan Zibi Anishinabeg: Le territoire et les activités économiques des Algonquins de la rivière Désert (Maniwaki), 1850-1950» dans *Recherches amérindiennes au Québec*, 1993, vol. 23, nos 2 et 3.

94 Pour un examen détaillé de l'historique et du contenu de ces deux accords, voir Morrison, «The Robinson Treaties», mentionné à la note 19.

95 Cité dans Morrison, «The Robinson Treaties».

96 *Traité de la Baie James (Traité no 9) conclu en 1905 et 1906 et adhésions à ce dernier signées en 1929 et 1930*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981, p. 5; Pierre Trudel, «Comparaison entre le Traité de la Baie James et la Convention de la Baie James» dans *Recherches amérindiennes au Québec*, 1979, vol. 9, no 3.

97 Voir *Re Paulette et al. and Registrar of Titles* (1973), 42 D.L.R. (3d) 8.

98 Rémi Savard et Jean-René Proulx, *Canada: Derrière l'épopée, les autochtones*, Montréal, L'Hexagone, 1982.

99 Chambre des communes, «Rapport de l'inspection touchant le Traité no 8» dans Documents de la session no 27, 1903, p. 237. Voir Madill, *Rapport de*

recherches sur les traités, mentionné à la note 11.

100 Voir *Lubicon Settlement Commission of Review Final Report*, mars 1993.

101 *St. Catherine's Milling and Lumber Company c. The Queen* (1888), 14 A.C. 46 (C.P.) à la p. 54. Pour une analyse plus approfondie de cet arrêt, voir Kent McNeil, *Common Law Aboriginal Title*, Oxford, Clarendon Press, 1989.

102 *Re Southern Rhodesia* (1918), [1919] A.C. 211 (C.P.). Voir toutefois *Amodu Tijani c. The Secretary, Southern Nigeria*, [1921] 2 A.C. 399 (C.P.) à la p. 407 ([traduction] «il ne faut pas présumer qu'un simple changement de souveraineté est censé modifier les droits des propriétaires privés»). Pour une analyse de cette affaire, voir McNeil, *Common Law Aboriginal Title*, mentionné à la note 101. Voir aussi *Calder c. P.G.C.-B.* 1970, 13 D.L.R. (3d) 64 à la p. 66 (Cour d'appel de la Colombie-Britannique), sous la plume du juge en chef Davey («Je ne dispose d'aucune preuve m'autorisant à conclure que les droits ancestraux revendiqués par les successeurs de ces peuples primitifs sont de nature à laisser supposer que la Couronne les a reconnus lorsqu'elle a acquis la région continentale de la Colombie-Britannique par occupation.») Pour une analyse de la décision de la Cour d'appel dans l'affaire *Calder*, voir Michael Asch, *Home and Native Land: Aboriginal Rights and the Canadian Constitution*, Toronto, Methuen, 1984, pp. 47 à 49.

103 Comité spécial du Sénat et de la Chambre des communes pour étudier les réclamations des tribus indiennes alliées de la Colombie-Britannique, telles que formulées dans leur pétition présentée au Parlement en juin 1926, *Délibérations, rapports et témoignages*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1927, p. 187.

104 Voir par exemple *R. c. Syliboy*, [1929] 1 D.L.R. 307 à la p. 313 (Cour de comté de la Nouvelle-Écosse), où la nation micmaque est qualifiée de «peuple barbare» et son traité de 1752 «au mieux un simple accord intervenu entre le gouverneur et une poignée d'Indiens»; *Pawis c. La Reine*, [1980] 2 C.F. 18 (Section de 1re inst.) à la p. 25, où il est dit que le Traité Robinson-Huron «équivalait à un contrat». Pour une analyse plus détaillée de ces affaires et des causes apparentées, voir Patrick Macklem, «First Nations Self-Government and the Borders of the Canadian Legal Imagination» (1991) 36 *Revue de droit de McGill* 382.

105 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *La Politique indienne du gouvernement du Canada*, 1969, Ottawa, Imprimeur de la Reine,

1969, p. 12 (le «Livre blanc»). Pour une analyse plus approfondie du Livre blanc dans le contexte des terres et des ressources, voir crpa, *Conclure des traités dans un esprit de coexistence*, mentionné à la note 7, pp. 37-38. Voir généralement Sally M. Weaver, *Making Canadian Indian Policy: The Hidden Agenda 1968-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1981.

106 Cité dans Edwin May, «The Nishga Land Claim, 1873-1973», mémoire de maîtrise, Université Simon Fraser, 1979.

107 *Loi modifiant la Loi des Sauvages*, S.C. 1927, c. 32, art. 6.

108 Voir John Giokas, «The Indian Act: Evolution, Overview and Options for Amendment and Transition», étude réalisée pour la crpa, 1995.

109 *Copie du Traité Robinson conclu en l'année 1850 avec les Ojibeways du Lac Huron, portant sur la cession de certaines terres à la Couronne*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981.

110 On trouvera le texte des sept premiers traités numérotés dans Morris, *The Treaties of Canada*, mentionné à la note 26. Pour les textes des traités 8 à 11, voir Madill, *Rapport de recherches sur les traités: Traité huit*, mentionné à la note 11; James Morrison, *Rapport de recherches sur les traités: Traité no 9 ou Traité de la baie James (1905-1906)*, rapport rédigé pour le mainc, 1986; Kenneth S. Coates et William R. Morrison, *Rapport d'étude des traités: traité no 10 (1906)*, rapport rédigé pour le mainc, 1986; Kenneth S. Coates et William R. Morrison, *Rapport d'étude sur les traités: Traité no 11 (1921)*, rapport rédigé pour le mainc, 1986. Voir aussi Helen Buckley, *From Wooden Ploughs to Welfare: Why Indian Policy Failed in the Prairie Provinces*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1992.

111 Neil Ferris, «Continuity within Change: Settlement-Subsistence Strategies and Artifact Patterns of the Southwestern Ontario Ojibwa A.D. 1780-1861», mémoire de maîtrise, Université York, 1989; voir aussi Edward S. Rogers et Flora Tobobondung, «Parry Island Farmers: A Period of Change in the Way of Life of the Algonkians of Southern Ontario» dans *Service canadien d'ethnologie, dossier no 31*, sous la direction de David Brez Carlisle, Ottawa, Musées nationaux du Canada, 1975.

112 Leo G. Waisberg et Tim E. Holzkamm, «'A Tendency to Discourage Them from Cultivating': Ojibwa Agriculture and Indian Affairs Administration in

Northwestern Ontario» dans *Ethnohistory* 1993, vol. 40, no 2, pp. 175 à 211.

113 George Manuel et Michael Posluns, *The Fourth World: An Indian Reality*, Don Mills (Ontario), Collier-Macmillan Canada, 1974, pp. 33-34.

114 Sur la politique fédérale concernant l'agriculture indienne, voir généralement Buckley, *From Wooden Ploughs to Welfare*, mentionné à la note 110, et Carter, *Lost Harvests*, mentionné à la note 69. On trouvera une étude sur l'agriculture indienne aux États-Unis durant la deuxième moitié du xix^e siècle dans Leonard A. Carlson, *Indians, Bureaucrats, and Land: The Dawes Act and the Decline of Indian Farming*, Westport (Connecticut), Greenwood Press, 1981.

115 Waisberg et Holzkamm, «'A Tendency to Discourage them from Cultivating'», mentionné à la note 112.

116 Anc, rg 10, vol. 10 872, dossier 901/20-10, partie 2, L'agent des affaires indiennes E. McLeod, de Lytton, au président du Game Conservation Board de Colombie-Britannique, 20 mai 1925; L'agent des affaires indiennes H.E. Taylor, de Williams Lake, au commissaire adjoint aux Indiens pour la Colombie-Britannique, 24 janvier 1936.

117 Anc, rg 10, vol. 3661, dossier 9755-6, W.E Ditchburn à D. Pattullo, 28 août 1923. Voir Thompson, «The Response of Okanagan Indians», mentionné à la note 76.

118 British Columbia Archives and Records Service (bcars), gr 1995, microfiche B 1454, témoignage devant la commission McKenna-McBride, 10 juin 1913, p. 279. Voir Lutz, «The White Problem», mentionné à la note 78.

119 *Les Indiens: Situation actuelle*, no de cat. R32-45/1980F, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1980.

120 Archives de l'Ontario (ao), mu 1514, Papiers Irving 75/16, p. 261, Décret du Conseil, 8 juillet 1874. Voir S. Barry Cottam, «Federal/Provincial Disputes, Natural Resources and the Treaty #3 Ojibway, 1867-1924», thèse de doctorat, Université d'Ottawa, 1994, p. 263.

121 L'accord du 16 avril 1894 fut conclu en vertu de l'Acte *pour régler certaines questions pendantes entre les gouvernements du Canada et de l'Ontario*

relativement à certaines terres des Sauvages, S.C. 1891, 54-55 Victoria, c. 5. Voir Cottam, «Federal/Provincial Disputes», mentionné à la note 120, p. 211.

122 Morrison, *Rapport de recherches sur les traités: Traité no 9*, mentionné à la note 110.

123 Madill, *Rapport de recherches sur les traités: Traité huit*, mentionné à la note 11.

124 Voir Richard H. Bartlett, «Indian and Native Rights in Uranium Development in Northern Saskatchewan» (1980-1981) 45 *Saskatchewan Law Review* 13 aux pp. 24 à 26.

125 *Montreal Gazette*, 7 juillet 1849, p. 2.

126 Voir Pierre Berton, *Klondike: The Last Great Gold Rush 1896-1899*, Toronto, McClelland & Stewart, 1972.

127 Voir Julie Cruikshank, «Images of Society in Klondike Gold Rush Narratives: Skookum Jim and the Discovery of Gold» dans *Ethnohistory*, 1992, vol. 39, no 1, pp. 20 à 41.

128 Vernon Dufresne et Dave Ohring, «Early History of the Larder Lake Gold Camp», *Proceedings of the Local History Workshop*, 29 avril 1995, Temiskaming-Abitibi Heritage Association, 1995.

129 Anc, rg 10, vol. 3109, dossier 315 190. Voir Bruce W. Hodgins et James Morrison, «Tonene (c.1841-1916)» dans *Dictionary of Canadian Biography*.

130 *St. Catherine's Milling*, à la p. 54, et McNeil, *Common Law*, tous deux mentionnés à la note 101.

131 *Québec (A.G.) c. Canada (A.G.)* (1921), A.C. 401.

132 *Ontario Mining Company c. Seybold* (1900), 31 O.R. 386; *Ontario Mining Company c. Seybold* (1901), 31 R.C.S. 125. Pour une analyse détaillée du contexte de cette affaire, voir Cottam, «Federal/Provincial Disputes», mentionné à la note 120.

133 Morris, *The Treaties of Canada*, mentionné à la note 26. Voir aussi

Morrison, «The Robinson Treaties», mentionné à la note 19. Morris ajoutait que ce droit ne s'appliquerait pas aux terres hors réserve; toutefois [traduction] «pour ce qui est des autres découvertes, l'Indien est un homme comme les autres. Il peut vendre ses informations s'il peut trouver un acheteur.»

134 *Acte des Sauvages, 1876*, S.C. 1876, c. 18, par. 3(6).

135 *Loi ayant pour objet de régler certaines questions entre les gouvernements du Canada et de l'Ontario concernant les terres des réserves des sauvages*, S.C. 1924, 14-15 George V, c. 48.

136 Voir *An Act to confirm and give effect to certain agreements entered into between the Government of the Dominion of Canada and the Governments of the Provinces of Manitoba, British Columbia, Alberta and Saskatchewan respectively* (R.-U.) 20-21 George V, c. 26.

137 *Loi sur les ressources minérales des réserves indiennes de la Colombie-Britannique*, S.C. 1944, c. 19.

138 Anc, rg 10, série rouge, vol. 2217, dossier 43168-71, Thomas Walton au surintendant général des Affaires indiennes, 21 août 1893.

139 Voir James T. Angus, «How the Dokis Indians Protected their Timber» dans *Ontario History*, 1989, vol. 81, no 3; Ian Radforth, *Bushworkers and Bosses: Logging in Northern Ontario, 1900-1980*, Toronto, University of Toronto Press, 1987.

140 Voir John Charles Pritchard, «Economic Development and Disintegration of Traditional Culture Among the Haisla», thèse de doctorat, Université de la Colombie-Britannique, 1977, p. 147.

141 Bcars, gr 1995, microfiche B 1454, Transcriptions de la commission McKenna-McBride, examen de William Robertson, 10 juin 1913. Voir Lutz, «The White Problem», mentionné à la note 78.

142 Commission des évaluations environnementales de l'Ontario, *Motifs de décision et décision: Évaluation environnementale de classe (no EA 87-02) du ministère des Ressources naturelles pour la Gestion du bois sur les terres de la Couronne en Ontario*, Toronto, 20 avril 1994; Association nationale de

foresterie autochtone, mémoire présenté à la crpa, 1993, p. 10.

143 Anc, rg 10, vol. 6743, dossier 420-8, vol. 2, F.R. Latchford au procureur général J.J. Foy, 31 octobre 1914; Latchford à D.C. Scott, sous-surintendant général des Affaires indiennes, 13 novembre 1914. Le juge Latchford avait une vaste expérience des questions de pêche et de faune. Éminent zoologue amateur, il avait été le premier commissaire (en 1898) de la division provinciale des pêches.

144 Anc, rg 10, vol. 6743, dossier 420-8, vol. 2, Mulligan au ministère des Affaires indiennes, 29 mars 1915. Voir généralement Frank Tough, «Ontario's Appropriation of Indian Hunting: Provincial Conservation Policies vs. Aboriginal and Treaty Rights, ca. 1892-1930», document préparé pour le Secrétariat des Affaires autochtones de l'Ontario, janvier 1991; Morrison, «The Robinson Treaties», mentionné à la note 19.

145 D'après la common law britannique, le droit de pêche dans les eaux navigables appartenait au public dans son ensemble, alors que dans les eaux non navigables, ce droit appartenait à la Couronne ou à ceux à qui elle le conférait. C'est de ce dernier état de fait que les clubs de pêche privés du Québec et du Nouveau-Brunswick tirèrent leur existence. Voir Roland Wright, «The Public Right of Fishing, Government Fishing Policy, and Indian Fishing Rights in Upper Canada» dans *Ontario History*, 1994, vol. 86, no 4. Au Québec, il y a eu une longue controverse dans le cadre du *Code civil* au sujet de la propriété des droits de pêche, mais l'assemblée législative provinciale a octroyé et réglementé les droits de pêche.

146 Sur les terres des Cris, des Assiniboines et des Métis dans ce qui constitue actuellement le sud du Manitoba et le sud de la Saskatchewan, les grands troupeaux de bisons avaient à peu près disparu au début des années 1870, mais dans le territoire des Pieds-Noirs dans les plaines de l'Ouest, le bison continua à être chassé jusqu'à la fin de la décennie. Voir John S. Milloy, *The Plains Cree: Trade, Diplomacy and War, 1790 to 1870*, Winnipeg, University of Manitoba Press, 1988.

147 Robert G. McCandless, *Yukon Wildlife: A Social History*, Edmonton, University of Alberta Press, 1985.

148 Wright, «The Public Right of Fishing», mentionné à la note 145.

149 *Acte des Pêcheries*, S. Prov. C. 1857, 20 Victoria., c. 21.

150 Voir Wright, «The Public Right of Fishing», mentionné à la note 145.

151 Lytwyn, «Ojibwa and Ottawa Fisheries», mentionné à la note 37.

152 Van West, «Ojibwa Fisheries»; Holtzkamm et coll., «Rainy River Sturgeon», tous deux mentionnés à la note 37.

153 Pour ce qui est de l'est du Canada et de la pêche au saumon, voir Anne-Marie Panasuk et Jean-René Proulx, «Les rivières à saumon de la Côte-Nord ou 'Défense de pêcher — Cette rivière est la propriété de...'» dans *Recherches amérindiennes au Québec*, 1979, vol. 9, no 3, pp. 203 à 219.

154 Lutz, «The White Problem», mentionné à la note 78.

155 R. Alan Douglas (dir.), *John Prince, 1796-1870: A Collection of Documents*, Toronto, Champlain Society, 1980, p. 155.

156 Voir United Chiefs and Councils Manitoulin, «Uccm Fish & Wildlife Project», mémoire présenté à la crpa, 1993.

157 U.S. Department of the Interior, «Casting Light Upon the Waters: A Joint Fishery Assessment of the Wisconsin Ceded Territories», 1991.

158 Morrison, «The Robinson Treaties», mentionné à la note 19.

159 *An Act to amend the Act for the Protection of Game and Fur-bearing Animals*, S.O. 1892, 55 Victoria, c. 58; *An Act to amend and consolidate the Laws for the Protection of Game and Fur-bearing Animals*, S.O. 1893, 56 Victoria, c. 49; *An Act to amend and consolidate the Acts for the Protection of certain Animals, Birds, and Fishes*, S.B.C. 1895, 58 Victoria, c. 23; *Loi concernant le gibier dans les Territoires du Nord-Ouest du Canada*, S.C. 1917, 7-8 George V, c. 36.

160 McCandless, *Yukon Wildlife*, mentionné à la note 147; Toby Morantz, «Provincial Game Laws at the Turn of the Century — Protective or Punitive Measures for the Native Peoples of Quebec: A Case Study», document présenté aux réunions algonkiennes annuelles, octobre 1994.

161 *Loi concernant une certaine Convention entre Sa Majesté et les États-Unis d'Amérique pour la protection des oiseaux migrateurs au Canada et aux États-Unis*, S.C. 1917, c. 18, et *Loi concernant le transfert des ressources naturelles de l'Alberta*, S.C. 1930, c. 3.

162 Voir Farley Mowat, *Sea of Slaughter*, Toronto, McClelland & Stewart, 1984.

163 Wright, «The Public Right of Fishing», mentionné à la note 145. Whitcher termina sa carrière professionnelle comme premier surintendant du parc national de Banff.

164 Anc, rg 10, vol. 2064, dossier 10 009 1/2, W.F. Whitcher à Lawrence Vankoughnet, sous-surintendant général des Affaires indiennes, 15 septembre 1878.

165 Anc, rg 10, vol. 2064, dossier 10 009 1/2, Charles Skene à Lawrence Vankoughnet, 24 octobre 1878.

166 Wright, «The Public Right of Fishing», mentionné à la note 145.

167 Van West, «Ojibwa Fisheries»; Holtzkamm et coll., «Rainy River Sturgeon», tous deux mentionnés à la note 37.

168 *An Act to amend the Act for the Protection of Game and Fur-bearing Animals*, S.O. 1892, 55 Victoria, c. 58, s. 12.

169 Voir *An Act to amend and consolidate the Acts for the Protection of certain Animals, Birds and Fishes*, R.S.B.C. 1897, c. 88.

170 Voir par exemple E.P. Thompson, *Whigs and Hunters: The Origin of the Black Act*, Markham (Ontario), Penguin Books Canada, 1975; Douglas Hay, «Poaching and the Game Laws on Cannock Chase» dans *Albion's Fatal Tree: Crime and Society in Eighteenth Century England*, sous la direction de Douglas Hay et coll., Markham (Ontario), Penguin Books Canada, 1975.

171 Anc, rg 10, vol. 6746, dossier 420-8X, partie 3, D.J. Taylor à T.R.L. MacInnes, 15 janvier 1936.

172 Voir la correspondance détaillée sur ce sujet dans anc, rg 10, vol. 6742,

dossier 420-6, vol. 1-3.

173 Anc, rg 10, vol. 8863, dossier 1/18-11-8, partie 1, J.P.B. Ostrander à F. Matters, 17 septembre 1954.

174 Anc, rg 10, vol. 8862, dossier 1/18-11-5, George Mitton au Surintendant général, 26 octobre 1925; J.D. McLean à Mitton, 2 novembre 1925.

175 *Syliboy*, mentionné à la note 104.

176 *Simon c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 387.

177 Anc, rg 10, vol. 8862, dossier 1/18-11-5, Mme Peter W. Narvie au ministère, 9 avril 1929.

178 Anc, rg 10, vol. 8862, dossier 1/18-11-5, L'agent des affaires indiennes Charles Hudson au ministère, 16 avril 1929; Le ministère des Affaires indiennes à J.ÉThomas Troy, 12 juillet 1929.

179 Ontario Federation of Anglers and Hunters, «Position Paper on Comanagement of Crown Lands and Resources in Ontario», 1993, p. 3 [c'est l'auteur qui souligne].

180 Anc, rg 10, vol. 8862, dossier 1/18-11-5, Pétition du chef et des membres de la bande de Restigouche, 10 avril 1899; Le ministère des Affaires indiennes au procureur général du Nouveau-Brunswick, 5 mai 1899; Le Procureur général au ministère, 25 mai 1899.

181 Pour un examen détaillé des questions abordées dans cette partie, voir généralement Arthur J. Ray, *The Canadian Fur Trade in the Industrial Age*, Toronto, University of Toronto Press, 1990.

182 Anc, rg 10, vol. 6750, dossier 420-10; voir Morantz, «Provincial Game Laws», mentionné à la note 160.

183 Anc, rg 10, vol. 6750, dossier 420-10, Armand Tessier, «Les Lois de chasse et les sauvages», *L'Action sociale*, janvier 1913.

184 Archives de la Compagnie de la Baie d'Hudson (hbca), série ii, A12/FT 319/1 (a), C.C. Chipman à William Ware, 1er mars 1910; anc, rg 10, vol. 6743,

dossier 420-8 1, McCarthy, Osler, Hoskin et Harcourt au sous-surintendant général des Affaires indiennes, 17 mars 1910.

185 Hbca, série ii, A12/FT 319/1 (a) ff. 57-62, C.C. Chipman à William Ware, 8 avril 1910; série ii, A12/FT 319/1 (b) ff. 1-3, McCarthy, Osler, Hoskin et Harcourt au premier ministre J.P. Whitney, 20 janvier 1913; anc, rg 10, vol. 6743, dossier 420-8 1, McCarthy, Osler, Hoskin et Harcourt au sous-surintendant général des Affaires indiennes, 23 août 1912.

186 Hbca, série ii, A12/FT 319/1 (b) ff. 30-32, A.M. Nanton à F.C. Ingrams, 25 juin 1914; ao, rg 4, série C-3, dossier 441, McCarthy, Osler, Hoskin et Harcourt à J.J.ÉFoy, 14 janvier 1914; anc, rg 10, vol. 6743, dossier 420-8X 1, M.V. Ludwig, c.r., au secrétaire des Affaires indiennes, 15 octobre 1930.

187 Anc, rg 10, vol. 6743, dossier 420-8X 1, J.D. McLean à D.F. McDonald, 11 mars 1929.

188 Anc, rg 10, vol. 6743, dossier 420-8X 1, copie dactylographiée de *Rex v. Joe Padjena and Paul Quesawa*, jugement non publié de la Cour de 4e division du district de Thunder Bay, 10 avril 1930.

189 Anc, rg 10, vol. 6743, dossier 420-8X 2, Le ministère des Affaires indiennes à Charles McCrea, 16 mai 1930.

190 Anc, rg 10, vol. 6743, dossier 420-8X 2, Ludwig, Schuyler et Fisher au ministère, 13 décembre 1930.

191 Anc, rg 10, vol. 6743, dossier 420-8X 2, M.H. Ludwig à D.C. Scott, 16 juin 1929.

192 Anc, rg 10, vol. 6743, dossier 420-8X 2, D.C. Scott à Ralph Parsons, Compagnie de la Baie d'Hudson, 28 novembre 1931; T.R.L MacInnes à Boulton Steward Marshall, 2 juin 1939; le député d'Algoma au Sous-surintendant général, 14 janvier 1931; vol. 6743, dossier 420-8X 3, note de Hugh R. Conn, 19 avril 1944.

193 Philip H. Godsell, *Arctic Trader: The Account of Twenty Years With the Hudson's Bay Company*, New York, G.P. Putnam's Sons, 1932, pp. 196 à 197. Voir aussi Kerry Abel, *Drum Songs: Glimpses of Dene History*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1993.

194 Anc, rg 10, vol. 10-872, dossier 901/20, partie 1, George Pragnell au Provincial Game Board, 21 août 1924.

195 C.P. 1862, 22 septembre 1923.

196 Règlement sur les réserves de castor, R.R.Q., c. C-61, r.31. Voir Commission des droits de la personne du Québec, *La controverse des droits de chasse, de pêche et de piégeage des Autochtones au Québec*, essai de synthèse rédigé pour la Commission des droits de la personne du Québec.

197 Morantz, «Provincial Game Laws», mentionné à la note 160.

198 L'Ontario avait commencé en 1935 (mais l'enregistrement n'a atteint les régions les plus septentrionales de la province qu'après la Deuxième Guerre mondiale) suivi par l'Alberta (1937), le Manitoba (1940), le Québec (1945), la Saskatchewan (1946), les Territoires du Nord-Ouest (1949) et le Yukon (1950).

199 Anc, rg 10, vol. 8862, dossier 1/18-11-5, partie 1, L'agent des Affaires indiennes A. Lee Fraser, de Hexton (Nouveau Brunswick), à la Division, 4 août 1945; dossier mainc 373/30-22-0, vol. 1, D.J. Allan à Hugh Conn, 24 août 1945.

200 Anc, rg 10, vol. 6748, dossier 420-8-2 1, H.R. Conn à W.J.K. Harkness, chef, Division de la pêche et de la faune, ministère des Terres et Forêts, 29 octobre 1947. Voir aussi le chapitre 12 du volume 1.

201 Anc, rg 10, vol. 6748, dossier 420-8-2 1, W.J.K. Harkness à Hugh Conn, 4^e novembre 1947.

202 Voir Lutz, «The White Problem», mentionné à la note 78.

203 Anc, rg 10, vol. 8865, dossier 1/18-11-13, partie 1, Frank Edwards au surintendant général des agences indiennes, 15 avril 1939. Ce passage est cité dans la décision de la Commission des évaluations environnementales de l'Ontario sur la planification de la gestion du bois de la province, chapitre 10, p. EA-87-02.

204 Voir par exemple Ken Coates et W.R. Morrison, «The Federal Government and Urban Development in Northern Canada after World War II: Whitehorse

and Dawson City, Yukon Territory», dans *BC Studies*, hiver 1994-1995, no 104.

205 Paul Charest, «Les barrages hydro-électriques en territoire montagnais et leurs effets sur les communautés amérindiennes» dans *Recherches amérindiennes au Québec*, 1980, vol. 9, no 4, pp. 323 à 338.

206 Thalassa Research, «De nation à nation: Les relations entre les nations indiennes et la Couronne au Canada», étude réalisée pour la crpa, 1994. On trouve une variation sur ce thème dans un arrêt récent de la Cour suprême du Canada (quoique l'on y fasse mention d'activités de «subsistance») à propos des droits de chasse et de pêche découlant des traités et de l'abattage en situation de défense d'un ours dont la peau fut ensuite vendue en vertu d'un permis (voir *Horseman c. La Reine*, [1990] 1 R.C.S. 901; dissidence de la juge Wilson).

207 Anc, rg 10, vol. 6748, dossier 420-8-2 1, F.A. Matters au ministère de la Chasse et de la Pêche, 19 novembre 1945.

208 Anc, rg 10, vol. 7051, dossier 486/20-7-4-69 1, Fred Matters au ministère, 21 juillet 1958.

209 Manitoba, Committee on Manitoba's Economic Future, *Manitoba, 1962-1975, A Report to the Government of Manitoba*, cité dans Buckley, *From Wooden Ploughs to Welfare*, mentionné à la note 110, p. 74.

210 Congrès du Travail du Canada, «Les droits des autochtones et le mouvement syndical», mémoire présenté à la crpa, 1993. Voir aussi Congrès du Travail du Canada, Transcription des audiences de la crpa, Ottawa, 15 novembre 1993.

211 Voir généralement sur ce point et les suivants Daniel W. Bromley, *Environment and Economy: Private Rights and Public*

Policy, Oxford, Basil Blackwell, 1991.

212 Daniel W. Bromley, «Property Rights as Authority Systems: The Role of Rules in Resource Management» dans *Emerging Issues in Forest Policy*, sous la direction de Peter N. Nermetz, Vancouver, ubc Press, 1992.

213 Colombie-Britannique, *Timber Rights and Forest Policy in British*

Columbia, vol. 1 et 2 du rapport de la Royal Commission on Forest Resources, Victoria, Queen's Printer, 1976; Colombie-Britannique, Forest Resources Commission, *The Future of Our Forests*, Victoria, 1991.

214 L. Anders Sandberg (dir.), *Trouble in the Woods: Forest Policy and Social Conflict in Nova Scotia and New Brunswick*, Fredericton, Acadiensis Press, 1992.

215 Voir McCandless, *Yukon Wildlife*, mentionné à la note 147.

216 Au sujet de l'importance des forêts dans l'imaginaire européen, voir Simon Schama, *Landscape and Memory*, Toronto, Random House of Canada, 1995.

217 Wright, «The Public Right of Fishing», mentionné à la note 145.

218 John W. Bruce et Louise Fortmann, «Property and Forestry» dans *Emerging Issues*, mentionné à la note 212.

219 F. Murindagomo, «Aménagement de la faune sauvage au Zimbabwe: le programme campfire» dans *Unasyiva*, 1992, vol. 43, no 168; D.M. Lewis, A. Mwenya et G.B. Kaweche, «Les communautés africaines au secours de la faune: l'exemple de la Zambie» dans *Unasyiva*, 1990, vol. 41, no 161.

220 Voir Lawrence Berg, Terry Fenge et Philip Dearden, «The Role of Aboriginal Peoples in National Park Designation, Planning and Management in Canada» dans *Parks and Protected Areas in Canada: Planning and Management*, sous la direction de Philip Dearden et Rick Rollins, Toronto, Oxford University Press, 1993.

221 Ontario Federation of Anglers and Hunters, «Self-Government and Comanagement in Ontario», mémoire présenté à la crpa, 1993, p. 17.

222 Lorne Schollar, Northwest Territories Wildlife Federation, Transcription des audiences de la crpa, Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest), 9 décembre 1992.

223 G. Hardin, «The Tragedy of the Commons» dans *Science*, 1968, vol. 162, no 3859.

224 Neil S. Forkey, «Maintaining a Great Lakes Fishery: The State, Science,

and the Case of Ontario's Bay of Quinte, 1870-1920» dans *Ontario History*, 1995, vol. 87, no 1, pp. 45 à 64.

225 Bromley, «Property Rights», mentionné à la note 212.

226 Chapeskie, «Land, Landscape, Culturescape», mentionné à la note 31.

227 North Shore Tribal Council, «North Shore First Nations Government», mémoire présenté à la crpa, 1993.

228 Cité dans Barry May, «Newfoundland and Labrador: A Special Place» dans *Endangered Spaces: The Future for Canada's Wilderness*, sous la direction de Monte Hummel, Toronto, Key Porter Books, 1989, p. 128.

229 Bruce et Fortmann, «Property and Forestry», mentionné à la note 212.

230 Fonds mondial pour la nature Canada, «Protected Areas and Aboriginal Interests in Canada», mémoire présenté à la crpa, 1993.

231 Patrick Madahbee, allocution prononcée à l'occasion de la commémoration du Traité Robinson avec les Indiens du lac Huron, Garden River First Nation Territory, 9 septembre 1995.

232 Lloyd I. Barber, «Indian Land Claims and Rights» dans *Les Facettes de l'identité amérindienne: Symposium, Montmorency, octobre 1974*, sous la direction de Marc-Adélar Tremblay, Québec, Presses de l'Université Laval, 1976, pp. 73-74.

233 Au sujet de ces instruments juridiques en général, voir le volume 1; au sujet du traité de Jay signé par la Grande-Bretagne et les États-Unis en novembre 1794, voir Rémi Savard, «Un projet d'État indépendant à la fin du xviii^e siècle et le traité de Jay» dans *Recherches amérindiennes au Québec*, 1994, vol. 24, no 4, pp. 57 à 69.

234 Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes chargé d'examiner la *Loi sur les Indiens, Procès-verbaux et témoignages*, 1946, 1947, 1948. Voir John F. Leslie, «A Historical Survey of Indian-Government Relations, 1940-1970», document préparé pour le mainc, 1993, pp. 6 à 8.

235 Joey Thompson, «Dancing Between Two Worlds» dans *National* (revue de

l'Association du Barreau canadien), 1993, vol. 2, no 2.

236 Richard C. Daniel, «Le règlement des revendications des Autochtones au Canada, 1867-1979», rapport rédigé pour le mainc, 1981.

237 Voir *Loi modifiant la Loi des Sauvages*, mentionné à la note 107. Cette disposition est demeurée en vigueur jusqu'à la réforme de la *Loi sur les Indiens* en 1951.

238 Hugh L. Keenleyside, *Memoirs of Hugh L. Keenleyside: On the Bridge of Time*, Toronto, McClelland & Stewart, 1982, vol. 2.

239 *An Act to create an Indian Claims Commission, to provide for the powers, duties and functions thereof, and for other purposes.* (u.s.) Public Law 79-726, 13 août 1946.

240 Au cours des débats sur la modification de la *Loi sur les Indiens* à la Chambre des communes en 1950, John Diefenbaker se prononça en faveur de la création d'une commission indépendante analogue à l'organisme américain. Voir Commission des revendications des Indiens, *Actes de la Commission des revendications des Indiens (acri)*, vol. 2, numéro spécial sur la réforme du processus des revendications territoriales, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1995, p. 32.

241 En janvier 1950, la Division des affaires indiennes a été transférée du ministère des Mines et des Ressources au nouveau ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration dirigé par le ministre Walter Harris.

242 Leslie, «A Historical Survey», mentionné à la note 234, pp. 14-15.

243 Leslie, «A Historical Survey», pp. 33-34.

244 Lettre du premier ministre John Diefenbaker au sénateur James Gladstone, 11 mars 1963. Voir Hugh A. Dempsey, *The*

Gentle Persuader: A Biography of James Gladstone, Indian Senator, Saskatoon, Western Producer Prairie Books, 1986, p. 188.

245 Ce point et l'exposé qui suit sont fondés sur Daniel, «Le règlement des revendications des Autochtones», mentionné à la note 236. Voir aussi acri, vol.

2, mentionné à la note 240.

246 Daniel, «Le règlement des revendications des Autochtones», pp. 128 à 132.

247 Daniel, «Le règlement des revendications des Autochtones», pp. 131-132.

248 William B. Henderson et Derek T. Ground, «Survey of Aboriginal Land Claims» (1994) 26 *Revue de droit d'Ottawa* 187 aux pp. 197-198.

249 Commission sur les Indiens de l'Ontario, *An Introduction to the Indian Commission of Ontario and the Tripartite Process 1990-1991*, Toronto, Commission sur les Indiens de l'Ontario, 1992.

250 *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075 aux pp. 1103 à 1105.

251 En avril-mai 1995, le ministre des Affaires autochtones de la Colombie-Britannique a produit un document intitulé «British

Columbia's Approach to Treaty Settlements». Ce document n'a pas encore été publié officiellement, mais il se trouve sur Internet et est considéré comme public. La crpa en a obtenu copie auprès de Nerys Poole, directeur exécutif, Treaty Mandates Branch, ministère des Affaires autochtones.

252 Mainc, *En toute justice: Une politique des revendications des autochtones — Revendications globales*, Ottawa, 1981, révisé en 1986.

253 Mainc, *Dossier en souffrance: Une politique des revendications des autochtones — Revendications particulières*, Ottawa, 1982.

254 Mainc, *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*, Ottawa, 1993.

256 Commission sur les Indiens de l'Ontario, «Document de travail» dans *acri*, vol.É2, mentionné à la note 240.

257 Le mainc propose un Programme de financement des causes types, mais ce programme n'a pas le mandat de financer la poursuite de litiges au niveau de la première instance. Bien que cela décourage la plupart des demandeurs, le gouvernement a débloqué des fonds importants pour la cause *Delgamuukw*

c. *British Columbia (A.G.)* (1993), 104 D.L.R. (4th) 470 (le juge Lambert, Cour d'appel de la Colombie-Britannique), ce qui fait ressortir, pour certains, le caractère arbitraire des politiques de règlement des revendications.

258 Pour une analyse de la réponse du gouvernement à certaines revendications qu'il considère comme des «manquements de forme» auxquelles les politiques des revendications ne permettent pas de remédier, voir Commission sur les Indiens de l'Ontario, «Document de travail» dans *acri*, vol. 2, mentionné à la note 240, pp. 45-46. La Commission sur les Indiens de l'Ontario considère que cette façon de voir les politiques vise expressément à faire obstacle à la négociation et au règlement des revendications.

259 Commission sur les Indiens de l'Ontario, «Document de travail», p. 27.

260 Georges Erasmus, «Vingt ans d'espoirs déçus» et «Les solutions que nous préconisons» dans *Recherches amérindiennes au Québec*, 1991, vol. 21, nos 1-2, pp. 7 et 25.

261 Mainc, *La Politique des revendications territoriales globales*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1987, p. 23.

262 *Baker Lake c. Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien*, [1980] 1 C.F. 518 (Section de 1re inst.).

263 Mainc, *Politique du gouvernement fédéral*, mentionné à la note 254, pp. 5-6.

264 Commission des revendications des Indiens, «Décision provisoire: Enquête sur les droits de chasse et de pêche conférés par traité et revendiqués par les Denesulines d'Athabasca», mai 1993, *acri*, vol. 1, mentionné à la note 255, pp. 177 à 187.

265 Ross Howard, «A terrible territorial tangle», *The Globe and Mail*, 29 mai 1995, p. A13; Melvin H. Smith, *Our Home or Native Land? What Governments' Aboriginal Policy is Doing to Canada*, Victoria, Crown Western, 1995, p. 97. Cette impression erronée semble découler des réponses à un formulaire du gouvernement dans lequel le requérant devait simplement indiquer quel était son territoire traditionnel. Dans ce cas particulier, le territoire était aussi revendiqué par d'autres requérants autochtones. L'histoire nous donne de nombreux exemples d'utilisation commune d'un territoire par des peuples

autochtones voisins. Tous les traités modernes ont eu à régler des questions de chevauchement de territoire.

266 Mainc, *La Politique des revendications territoriales globales*, mentionné à la note 261, p. 12.

267 Michael Jackson, «Une nouvelle chaîne d'alliance: Des solutions de rechange à l'extinction du titre ancestral dans le contexte du règlement des revendications territoriales», étude réalisée pour la crpa, 1994.

268 Mainc, *La Politique des revendications territoriales globales*, mentionné à la note 261, pp. 12 à 15 et 17-18.

269 Mainc, *L'autonomie gouvernementale des Autochtones: L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux, 1995.

270 Mainc, *La Politique des revendications territoriales globales*, mentionné à la note 261, p. 18; *Politique du gouvernement fédéral*, mentionné à la note 254, p. 9.

271 Mainc, *La Politique des revendications territoriales globales*, p. 14.

272 Mainc, *La Politique des revendications territoriales globales*, p. 14.

273 *Ontario (P.G.) c. Bear Island Foundation*, [1991] 2 R.C.S. 570.

274 Voir John Goddard, *Last Stand of the Lubicon Cree*, Vancouver, Douglas & McIntyre, 1991.

275 Groupe d'étude de la politique des revendications globales, *Traités en vigueur*, mentionné à la note 255, p. 34.

276 Mainc, *La Politique des revendications territoriales globales*, mentionné à la note 261.

277 Crpa, *Conclure des traités*, mentionné à la note 7.

278 Les accords conclus avec les Gwich'ins et les Métis et Dénés Sahtu n'ont pas encore reçu la sanction royale.

279 Olthius et Townshend, «Is Canada's Thumb on the Scales?», mentionné à la note 255.

280 Accord entre le Sommet des Premières nations, Sa Majesté la Reine du chef du Canada et Sa Majesté la Reine du chef de la province de la Colombie-Britannique, le 21 septembre 1992. Voir *Loi sur la Commission des traités de la Colombie-Britannique*, S.C. 1995, c. 45.

281 Groupe d'étude de la politique de revendications globales, *Traités en vigueur*, mentionné à la note 255, pp. 96 à 99.

282 Hamilton, *Le Canada et les peuples autochtones*, mentionné à la note 255, pp. 122.

283 Hamilton, *Le Canada et les peuples autochtones*, p. 75.

284 Crpa, *Conclure des traités*, mentionné à la note 7, pp. 66-67.

285 Hamilton, *Le Canada et les peuples autochtones*, mentionné à la note 255, p. 95.

286 Si le changement était notable pour les personnes exclues, il était relativement mineur pour la politique dans son ensemble. Et pourtant, il demeure le seul changement officiel apporté à la politique depuis 1982.

287 G.V. La Forest, «Report on Administrative Processes for the Resolution of Specific Indian Claims», inédit, mainc, 1979, p. 14.

288 La politique précise qu'aucune ne doit être prise en considération. Cependant, étant donné que l'opinion juridique fournie par le ministère de la Justice n'est pas divulguée, il est impossible de savoir quel est le poids véritable que le gouvernement accorde à ces facteurs. Par exemple, avant la création de la Commission des revendications des Indiens, le gouvernement affirmait qu'il avait émis l'opinion que la preuve de négociations préliminaires de traité était invalidée par la règle d'exclusion de la preuve extrinsèque, une règle technique de preuve, même si la politique précise que «sont considérées

toutes les preuves applicables en l'espèce, aussi loin qu'elles remontent dans le temps, et non les seules preuves recevables par les tribunaux en vertu des règles strictes du droit».

289 Voir Commission des revendications des Indiens, *acri*, vol. 1, mentionné à la note 255, p. 195. La politique contient également des exemples considérés comme allant «au-delà de l'obligation légale» par lesquels le gouvernement s'engage à reconnaître les revendications concernant des terres de réserve expropriées sans compensation, ainsi que les revendications fondées sur une fraude commise par des mandataires du gouvernement. La première exception était visiblement destinée à accepter les revendications présentées en Colombie-Britannique au sujet de la réduction du territoire de certaines réserves sur les recommandations de la commission McKenna-McBride, au début du siècle. Se reporter à l'exposé que nous avons fait plus haut dans ce chapitre sur les causes des pertes de terres.

290 Saisie de cet argument, la Commission des revendications des Indiens l'a considéré comme «une interprétation beaucoup trop stricte de la Politique», Commission des revendications des Indiens, «Enquête concernant les Denesulines d'Athabasca», mentionné à la note 255, p. 82.

291 Manitoba Treaty Land Entitlement Commission, «Report of the Treaty Land Entitlement Commission», 1983, pp. 69 à 71.

292 *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335, un arrêt marquant qui a accordé une compensation à la suite du manquement de la Couronne à son devoir de fiduciaire et d'une fraude en *equity* dans la location de terres indiennes. L'élargissement de la notion d'obligation de fiduciaire au niveau constitutionnel par l'arrêt *Sparrow*, mentionné à la note 250, n'a pas encore eu de conséquences sur la politique des revendications.

293 Cette doctrine est particulièrement adaptée dans le cas des traités historiques étant donné que, même si les documents officiels sont rédigés en anglais, ils ont été négociés dans les langues autochtones par l'intermédiaire d'interprètes. Les décisions rendues par la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29, *Simon*, mentionné à la note 176, et *Sioui* mentionné à la note 53, s'appuient sur le principe qu'il convient d'interpréter les traités de la manière dont ils seraient naturellement compris par les Indiens.

294 *Guerin*, mentionné à la note 292, p. 354.

295 Commission des revendications des Indiens, *acri*, vol. 1, mentionné à la note 255.

296 L'augmentation des fonds consacrés au règlement des revendications fut une des mesures prises par le gouvernement fédéral à la suite de la crise d'Oka en 1990.

297 Coopers & Lybrand Consulting Group, «Draft Report on the Evaluation of the Specific Claims Negotiation and Settlement Process», inédit, 1994.

298 Russell Lawrence Barsh, «Indian Land Claims Policy in the United States» (1982) 58 *North Dakota Law Review* 7 aux pp. 22-23 et 76-77. Tout comme au Canada, les tribus autochtones des États-Unis ne disposent généralement pas dans leur réserve de possibilités d'investissement ni de sources de biens et services. En conséquence, une compensation financière équivaut à un paiement de transfert indirect important à des commerces non autochtones de la région, un montant relativement faible servant à la constitution d'un capital dans la réserve. Voir aussi le chapitre 5 du présent volume.

299 Cooper & Lybrand, «Draft Report», mentionné à la note 297.

300 Voir généralement Weaver, mentionné à la note 255.

301 Ce document et la correspondance ultérieure sont reproduits dans Commission des revendications des Indiens, *acri*, vol. 1, mentionné à la note 255.

302 Décret du conseil C.P. 1992-1730, modifiant C.P. 1991-1329.

303 Commission des revendications des Indiens, *Rapport annuel, 1991-1994*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1993. La Commission n'a pas précisé si elle était prête à absorber l'arriéré de plusieurs centaines de revendications déjà présentées mais restées sans règlement.

304 Commission des revendications des Indiens, *acri*, vol. 2, mentionné à la note 240, p. 24.

305 Commission des revendications des Indiens, *acri*, vol. 2.

306 Parti libéral du Canada, *Pour la création d'emplois, Pour la relance économique: Le plan d'action libéral pour le Canada*, Ottawa, Parti libéral du Canada, 1993, p. 99.

307 Commission des revendications des Indiens, *Rapport annuel*, mentionné à la note 303.

308 Manuel et Posluns, *The Fourth World*, mentionné à la note 113, p. 163 à 165.

309 Cité dans Leslie, «A Historical Survey», mentionné à la note 234, p. 16.

310 L'analyse qui suit s'inspire de Leslie, *Commissions of Inquiry*, mentionné à la note 65; Leslie, «A Historical Survey», mentionné à la note 234; John Milloy, «A Historical Overview of Indian-Government Relations, 1755-1940», document préparé par le mainc, 1992.

311 Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, *L'autonomie politique des Indiens*, mentionné à la note 255, pp. 12 à 14.

312 Par exemple, un récent ouvrage écrit par un ancien fonctionnaire de la Colombie-Britannique commence par un éloge du Livre blanc. Voir Smith, *Our Home or Native Land*, mentionné à la note 265.

313 En 1992, l'Église catholique s'est engagée à s'opposer résolument aux politiques assimilatrices qui prônent une intégration provoquant la disparition de cultures autochtones, ainsi qu'aux politiques contraires qui visent à tenir les autochtones à la périphérie de la vie nationale. Jean-Paul ii, Document de Santo Domingo 251, 1992, cité dans Peter-Hans Kolvenbach, «Living People, Living Gospel», *Mission*, 1994, vol. 1, no 2, p. 325.

314 Crpa, *Conclure des traités*, mentionné à note 7.

315 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et ministère de la Justice, «Document de référence ministériel: Les revendications territoriales globales et la certitude», Ottawa, 1995.

316 Hamilton, *Le Canada et les peuples autochtones*, mentionné à la note 255, p. 90.

317 L.I. Barber, «Indian Claims Mechanisms» (1973-1974) 38 *Saskatchewan Law Review* 11 à la p. 15.

318 Voir aussi *Loi sur le règlement des revendications territoriales des premières nations du Yukon*, L.C. 1994, c. 34.

319 Robert Mainville, «Visions divergentes sur la compréhension de la Convention de la Baie James et du Nord québécois» dans *Recherches amérindiennes au Québec*, 1993, vol. 23, no 1, pp. 69 à 80.

320 Le Traité 9 a été négocié en 1905-1906, tandis que les adhésions ont eu lieu en 1908 et en 1929-1930.

321 John S. Long, «Treaty Making 1930: Who got what at Winisk?» dans *The Beaver*, février-mars 1995, vol. 75, no 1.

322 Pour une description de ce programme, voir le chapitre 6 du volume 4; voir aussi 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 subarctic communities», étude réalisée pour la crpa, 1993.

323 *Calder*, mentionné à la note 47. Six membres de la Cour suprême ont affirmé que le titre ancestral doit être reconnu en droit canadien. Cependant, trois membres (les juges Judson, Martland et Ritchie) ont conclu que le titre ancestral des Nis_ga'a avait été éteint par des mesures prises par la Couronne ou par voie législative, trois autres membres (les juges Hall, Laskin et Spence) étant de l'avis contraire; l'autre membre (le juge Pigeon) a affirmé que la décision judiciaire dans cette affaire nécessitait l'autorisation du lieutenant-gouverneur de la province.

324 *Guerin*, mentionné à la note 292.

325 *Simon*, mentionné à la note 176, à la p. 402, citant en traduction l'arrêt *Jones c. Meehan* 175 U.S. 1 (1899). Voir aussi *Nowegijick*, mentionné à la note 293, à la p. 30 (<les lois visant les Indiens doivent recevoir une interprétation libérale et toute ambiguïté doit profiter aux Indiens>).

326 *Sparrow*, mentionné à la note 250, à la p. 1108. On trouvera une étude de cet arrêt et de ses conséquences sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale au chapitre 3 du présent volume et dans CRPA, *Partenaires*

au sein de la Confédération, mentionné à la note 46. Pour une analyse de la politique fédérale d'extinction des droits à la lumière de ce jugement, voir *crpa, Conclure des traités*, mentionné à la note 7. Pour des commentaires de spécialistes sur l'arrêt *Sparrow*, voir W.I.C. Binnie, <<The Sparrow Doctrine: Beginning of the End or End of the Beginning?>> (1990) 15 *Queen's Law Journal* 217; Michael Asch et Patrick Macklem, <<Aboriginal Rights and Canadian Sovereignty: An Essay on *R. v. Sparrow*>> (1991) 29 *Alberta Law Review* 498.

327 *Kruger et autre c. La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 104 à la p. 109.

328 *Canadien Pacifique c. Paul*, [1988] 2 R.C.S. 654 à la p. 678. Voir aussi *Sparrow*, mentionné à la note 250, à la p. 1112 (<<Les tribunaux doivent donc prendre soin d'éviter d'appliquer les concepts traditionnels de propriété propres à la common law en tentant de saisir [...] la nature <<*sui generis*>> des droits ancestraux>>).

329 *Baker Lake*, mentionné à la note 262. Voir aussi *Bear Island Foundation*, mentionné à la note 273 (exigeant une occupation «suffisante»).

330 Voir par exemple *Calder*, mentionné à la note 47, *Baker Lake*, et *Mabo*, mentionné à la note 47.

331 *Sparrow* mentionné à la note 250. Voir aussi *Twinn c. Canada*, [1987] 2 C.F. 450 à la p. 462 (Section de 1re inst.) («Les droits ancestraux sont essentiellement des droits communautaires»).

332 *Crpa, Conclure des traités*, mentionné à la note 7, p. 56. Voir aussi *Sparrow*, à la p. 1093 («il faut rejeter une interprétation [...] qui engloberait des 'droits figés'»).

333 On trouvera une analyse des droits des Métis au chapitre 5 du volume 4. Pour une analyse des conséquences de la traite de la fourrure et du christianisme sur l'identité des Ojibwas, voir John J. Borrows, «A Genealogy of Law: Inherent Sovereignty and First Nations Self-Government» (1992) 30 *Osgoode Hall Law Journal* 291.

334 *Johnson c. M'Intosh*, mentionné à la note 44, à la p. 574 («On reconnaissait que les aborigènes étaient les occupants de plein droit des terres, et pouvaient juridiquement et légitimement demeurer en possession de

celles-ci, et les utiliser à leur gré», cité en traduction dans *Guerin*, mentionné à la note 292, à la p. 378). Voir aussi Brian Slattery, «Understanding Aboriginal Rights» (1987) 66 *Revue du Barreau canadien* 728 à la p. 746 ([traduction] «la doctrine du titre ancestral attribue à un groupe autochtone une marge d'autonomie qui le laisse libre d'utiliser ses terres comme il l'entend»).

335 *Sparrow*, mentionné à la note 250.

336 Voir par exemple *Canadien Pacifique*, mentionné à la note 328 (le titre ancestral «ne pouvait être transféré, vendu ou cédé à personne d'autre que la Couronne»).

337 *Guerin*, mentionné à la note 292, à la p. 382 (le titre ancestral, «lorsqu'il est cédé, a pour effet d'imposer à Sa Majesté l'obligation de fiduciaire particulière d'utiliser les terres au profit des Indiens qui les ont cédées»); voir aussi *Sparrow*, à la p. 1108 («le gouvernement a la responsabilité d'agir en qualité de fiduciaire à l'égard des peuples autochtones»).

338 *Sparrow*, à la p. 1110.

339 Association du Barreau canadien, *Rapport du Groupe de travail de l'Association du Barreau canadien sur les solutions de rechange au règlement des conflits: Une perspective canadienne*, Ottawa, 1989, p. 46. Voir aussi *MacMillan Bloedel Ltd. c. Mullin*, [1985] 3 W.W.R. 577 (Cour d'appel de la Colombie-Britannique) à la p. 607, sous la plume du juge d'appel Macfarlane (une instance judiciaire n'est [traduction] «qu'une petite partie de l'ensemble du processus qui aboutira finalement à un échange raisonnable entre les gouvernements et les nations indiennes»); *Pacific Fishermen's Defence Alliance c. Canada*, [1987] 3 C.F. 272 à la p. 284 («Étant donné leur nature socio-économique et politique, il est en fait préférable de déterminer les droits ancestraux par voie de négociations plutôt que par voie judiciaire»).

340 Voir Owen M. Fiss, «Against Settlement» (1984) 93 *Yale Law Journal* 1073.

341 Voir Melvin Aron Eisenberg, «Private Ordering Through Negotiation: Dispute-Settlement and Rulemaking» (1976) 89 *Harvard Law Review* 637.

342 Pour une analyse du lien entre participation et légitimité, voir «Ouvrir la

porte aux autochtones», dans le volume 1; on trouvera une évaluation du lien entre ces deux éléments dans le contexte des ententes négociées dans Carrie Menkel-Meadow, «For and Against Settlement: Uses and Abuses of the Mandatory Settlement Conference» (1985) 33 *UCLA Law Review* 485.

343 Voir Kent Roach, *Constitutional Remedies in Canada*, Aurora, Canada Law Book, 1995, p. 15-3 ([traduction] «la négociation [...] prend ses sources historiques dans le processus d'établissement des traités»).

344 Voir Robert L. Hale, «Coercion and Distribution in a Supposedly Non-Coercive State» dans *Political Science Quarterly*, 1923, vol. 38, p. 470 (le pouvoir de négociation constitué en partie par la répartition initiale des droits de propriété).

345 *Rapport du Comité sur les droits des autochtones au Canada*, mentionné à la note 339, pp. 93-94. Voir aussi Roach, *Constitutional Remedies in Canada*, mentionné à la note 343; Abram Chayes, «The Role of the Judge in Public Law Litigation» (1976) 89 *Harvard Law Review* 1281 à la p. 1302 (la caractéristique fondamentale des litiges de droit public est que la solution n'est pas imposée mais négociée).

346 Alberta Law Reform Institute, «Towards a New Alberta Land Titles Act», rapport d'analyse no 8, Edmonton, 1990, p. 72.

347 *Paulette c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 628.

348 *Uukw c. B.C. Govt.* (1987), 16 B.C.L.R. (2d) 145 (Cour d'appel de la Colombie-Britannique); *Lac La Ronge Indian Band c. Beckman*, [1990] 4 W.W.R. 211 (Cour d'appel de la Saskatchewan); *James Smith Indian Band c. Saskatchewan (Master of Titles)*, [1994] 2 C.N.L.R. 72 (Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan); voir toutefois *Bear Island Foundation*, mentionné à la note 273.

349 Voir généralement Robert J. Sharpe, *Injunctions and Specific Performance*, Toronto, Canada Law Book, 1983, chap. 2.

350 Voir *American Cyanamid Co. c. Ethicon Ltd.*, [1975] A.C. 396 (Chambre des lords); *Manitoba (P.G.) c. Metropolitan (MTS) Stores Ltd.*, [1987] 1 R.C.S. 110.

351 Voir généralement Kent Roach, «Remedies for Violations of Aboriginal Rights» (1992) 21 *Revue de droit manitobaine* 498; Roger Townshend, «Interlocutory Injunctions in Aboriginal Rights Cases», [1991] 3 C.N.L.R. 1.

352 *Société de développement de la Baie James c. Kanatewat*, [1975] C.A. 166, infirmant la décision rendue dans [1974] R.P. 38; demande d'appel à la Cour suprême du Canada rejetée dans [1975] 1 R.C.S. 48; voir aussi *Ominayak c. Norcen*, [1985] 3 W.W.R. 193 (Cour d'appel de l'Alberta).

353 *MacMillan Bloedel*, mentionné à la note 339; *Westar Timber Ltd c. Ryan* (1989), 60 D.L.R. (4th) 453 (Cour d'appel de la Colombie-Britannique); *Touchwood File Hills c. Davis* (1985), 41 *Saskatchewan Reports* 263 (Cour du Banc de la Reine); *Mohawk Bands of Kahnawake c. Glenbow-Alberta Institute*, [1988] 3 C.N.L.R. 70 (Cour du Banc de la Reine de l'Alberta).

354 Voir par exemple *Vieweger Construction Co. Ltd. c. Rush & Tompkins Construction Ltd.* (1964), [1965] R.C.S. 195; voir généralement Sharpe, *Injunctions and Specific Performance*, mentionné à la note 349.

355 Roach, *Constitutional Remedies*, mentionné à la note 343, p. 15-3.

356 *R. c. Agawa* (1988), 28 O.A.C. 201 à la p. 216; *Sparrow*, mentionné à la note 250. Voir aussi Slattery, «Understanding Aboriginal Rights», mentionné à la note 334, 727 à la p. 753 (les gouvernements ont l'obligation de garantir aux peuples autochtones la jouissance de leurs titres ancestraux et en particulier la possession et l'usage de leurs terres).

357 *Sparrow*, à la p. 1077.

358 *Guerin*, mentionné à la note 292.

359 *Delgamuukw*, mentionné à la note 257. Voir aussi Leonard I. Rotman, «Provincial Fiduciary Obligations to First Nations: The Nexus Between Governmental Power and Responsibility» (1994) 32 *Osgoode Hall Law Journal* 735. Il serait bon également de prendre connaissance de l'importante décision prise par la Haute Cour d'Australie dans l'arrêt *Mabo*, mentionné à la note 47, dans lequel six des sept juges sont convenus que la common law australienne reconnaît une forme de titre ancestral qui, lorsqu'il n'est pas éteint, protège l'usage et la jouissance des terres ancestrales par les autochtones. Le juge Toohey était même prêt à reconnaître pour la Couronne une obligation

générale de fiduciaire existant indépendamment de toute obligation découlant de quelque action ou promesse de la Couronne (à la p. 204). L'extinction ou la limitation des droits ancestraux sur la terre [traduction] «n'est pas la source de l'obligation de la Couronne, mais une infraction à celle-ci» (à la p. 205). Les juges Brennan et McHugh et le juge en chef Mason partageant le même avis, ainsi que le juge Dawson, dissident pour d'autres raisons, ont rejeté cette interprétation, affirmant que la Couronne n'enfreint aucune obligation lorsqu'elle exerce son autorité souveraine et procède à l'extinction de droits ancestraux. Pour des commentaires sur l'arrêt *Mabo*, voir Jeremy Webber, «The Jurisprudence of Regret: The Search for Standards of Justice in *Mabo*» (1995) 17 *Sydney Law Review* 5. On trouvera une série d'essais sur les conséquences législatives de cet arrêt dans *Mabo: The Native Title Legislation — A Legislative Response to the High Court's Decision*, sous la direction de M.A. Stephenson, St. Lucia, University of Queensland Press, 1995.

360 *Sparrow*, mentionné à la note 250, à la p. 1108.

361 Voir Henderson et Ground, «Survey of Aboriginal Land Claims», mentionné à la note 248, à la p. 225 ([traduction] «la notion de rapport de fiduciaire entre la Couronne et les peuples autochtones doit être au cœur de tout processus de règlement des revendications»).

362 *Sparrow*, mentionné à la note 250, à la p. 1113 («Nous considérons que la justification fondée sur 'l'intérêt public' est si vague qu'elle ne fournit aucune ligne directrice utile et si générale qu'elle est inutilisable comme critère applicable pour déterminer si une restriction imposée à des droits constitutionnels est justifiée»).

363 *Pacific Fishermen's Defence Alliance*, mentionné à la note 339, à la p. 281. Voir aussi Mary Ellen Turpel, «Pour un mécanisme de règlement des revendications territoriales juste, indépendant, rapide et transparent» dans Commission des revendications des Indiens, *acri*, vol. 2, mentionné à la note 240, à la p. 65; Wilson A. McTavish, «Fiduciary Duties of the Crown in Right of Ontario» (1991) 25 *Law Society Gazette* 181.

364 «Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones» (adopté par le groupe de travail à sa 11e session), Doc. N.U. E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1, 20 avril 1994, art. 3.

365 S. James Anaya, «L'obligation de fiduciaire du Canada à l'égard des peuples autochtones du Québec en vertu du droit international général» dans

S. James Anaya, Richard Falk et Donat Pharand, *L'obligation de fiduciaire du Canada envers les peuples autochtones dans le contexte de l'accession du Québec à la souveraineté*, vol. 1, «Dimension internationale», Ottawa, crpa, 1995, p. 26.

366 «Convention concernant la protection et l'intégration des populations autochtones et autres populations tribales et semi-tribales dans les pays indépendants» dans Organisation internationale du Travail, *Conventions et recommandations adoptées par la Conférence internationale du Travail, 1919-1966*, Genève, Bureau international du Travail, 1966, pp. 1026 à 1042. Le Canada n'est pas partie à la Convention. On trouvera une analyse de la Convention de l'OIT dans Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities*, Oxford, Oxford University Press, 1991, pp. 334 à 368. Voir aussi Martinez-Cobo, *Analytical Compilation of Existing Legal Instruments and Proposed Draft Standards Relating to Indigenous Rights*, Doc. N.U. M/HR/86/36, annexe 5, pour un résumé des mémoires présentés par les organismes autochtones critiquant sévèrement la Convention sur un certain nombre de points.

367 «Convention concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants». La Convention a été adoptée par la Conférence internationale du Travail le 27 juin 1989 et est entrée en vigueur le 5 septembre 1991.

368 Anaya, «L'obligation de fiduciaire du Canada», mentionné à la note 365, et Donat Pharand, «La Convention de l'Organisation internationale du Travail sur les peuples indigènes et tribaux (1989): les questions soulevées par le Canada» dans crpa, *L'obligation de fiduciaire du Canada*, mentionné à la note 365, annexe 3; Lee Swepston, «A New Step in the International Law on Indigenous and Tribal Peoples: ilo Convention No. 169 of 1989» (1990) 15 *Oklahoma City University Law Review* 677. Voir aussi Patrick Macklem, «Les dimensions normatives du droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale» dans crpa, *L'autonomie gouvernementale des autochtones: Questions juridiques et constitutionnelles*, Ottawa, crpa, 1995, pp. 1 à 61.

369 Anaya, «L'obligation de fiduciaire du Canada», pp. 21-22.

370 *Loi de 1870 sur le Manitoba*, 33 Victoria, c. 3 (Canada), repris dans L.R.C. 1985, app. ii, no 8. Voir généralement le chapitre 5 sur les Métis dans le volume 4.

371 Ce chiffre découle de la position adoptée par le gouvernement de Colombie-Britannique selon laquelle la superficie du territoire d'établissement devrait être proportionnelle au pourcentage que représente la population des Premières nations par rapport à la population totale de la province — soit environ de 3 à 5% (renseignements fournis par Nerys Poole, directeur général, Treaty Mandates Branch, ministère des Affaires autochtones de la Colombie-Britannique).

372 Dans la mesure où le titre ancestral ne peut être cédé à personne d'autre qu'à la Couronne, sa reconnaissance dans les traités ne suffit peut-être pas à autoriser les autochtones à céder certains intérêts à des tiers. Cependant, nous estimons qu'un tel pouvoir peut être reconnu par traité à une partie autochtone.

373 Inuit Labrador Association, «Submission to the Royal Commission on Aboriginal Peoples», mémoire présenté à la crpa, 1992, p. 28. Voir aussi Groupe d'étude de la politique des revendications globales, *Traités en vigueur*, mentionné à la note 255.

374 Voir par exemple Inuit Tapirisat du Canada, «Submission of the Inuit Tapirisat of Canada», mémoire présenté à la crpa, et

«Itc Inuit Round-Tables on Economic Development, Negotiation and Implementation, and Self-Government», version préliminaire des actes de la conférence tenue à Pangnirtung (Territoires du Nord-Ouest) du 26 au 28 juillet 1993.

375 Voir généralement Rotman, «Provincial Fiduciary Obligations», mentionné à la note 359.

376 *Loi sur le projet d'aide financière aux intervenants*, L.R.O. 1990, c. I.13. Adoptée en 1988 et prorogée pour cinq ans en 1991, cette loi est devenue caduque à la fin de mars 1996.

377 *P.E.I. Potato Marketing Board c. Willis*, [1952] 2 R.C.S. 392. Voir aussi *British Columbia (Milk Board) c. Grisnich*, [1995] 2 R.C.S. 895.

378 Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3e éd., Toronto, Carswell, 1992, p.É27.1(c). Voir aussi le chapitre 5 du volume 4 qui porte sur les Métis et la Constitution.

379 *Crevier c. Procureur général (Québec)*, [1981] 2 R.C.S. 220.

380 Voir par exemple *Sobeys Stores Ltd. c. Yeomans*, [1989] 1 R.C.S. 238.

381 *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3.

382 Barrie Conkin, Transcription des audiences de la crpa, North Battleford (Saskatchewan), 29 octobre 1992.

383 Hamilton, *Le Canada et les peuples autochtones*, mentionné à la note 255, p. 98.

384 Commission des revendications des Indiens, *acri*, vol. 1, mentionné à la note 255, pp. 185 à 224; *acri*, vol. 2, mentionné à la note 240.

385 Commission des revendications des Indiens, *acri*, vol. 1, pp. 175 à 184.

386 Commission des revendications des Indiens, «Numéro spécial sur la réforme du processus des revendications territoriales», *acri*, vol. 2, mentionné à la note 240, pp. 175 à 184.

387 Leon Mitchell, c.r., commissaire, «Report of The Treaty Land Entitlement Commission», Winnipeg, 1983.

388 Pour une brève analyse de certains problèmes inhérents à l'utilisation des documents gouvernementaux pour la recherche historique au sujet des populations autochtones, voir Bennett Ellen McCardle, *Indian History and Claims: A Research Handbook*, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1982, vol. 1, pp. 130 à 139.

389 Morrison, «The Robinson Treaties», mentionné à la note 19.

390 Le chef Gerald Beaucage, Bande des Ojibwas de Nipissing, Transcription des audiences de la crpa, North Bay (Ontario), 10 mai 1993.

391 Canton d'Onondaga, résolution 12, 12 octobre 1993.

392 Union des municipalités du Québec, «Mémoire de l'Union des Municipalités du Québec présenté à la Commission royale sur les peuples

autochtones», 1993.

393 Mainc, «Politique sur les ajouts aux réserves» dans *Guide de la gestion foncière et des procédures*, novembre 1991.

394 Fédération canadienne des municipalités, en coopération avec l'Association canadienne des administrateurs municipaux «Municipalities and Aboriginal Peoples in Canada», mémoire à la crpa, 1993.

395 Ontario, Bande des Ojibwas de Nipissing, et Canada, «Cession de 13 300 hectares à la Première nation de Nipissing par suite d'un accord tripartite», communiqué commun no 95nr-002, 30 mars 1995.

396 Ontario, Bande des Ojibwas de Nipissing, et Canada «Première nation ojibwa de Nipissing: Terres de réserve cédées invendues», document d'information.

397 Chippewas de Kettle et Stoney Point, «Information Sheet», 1994.

398 Commission des revendications des Indiens, «Rapport sur le polygone de tir aérien de Primrose Lake», *acri*, vol. 1, mentionné à la note 255, pp. 3 à 173.

399 Conseils et Vérification Canada, «Study of Forestry Sector Opportunitites for Aboriginal Economic Program Initiatives, Province of Nova Scotia», 1994. Voir aussi Dean Beeby, «Natives miss out in forestry boom», *Halifax Chronicle-Herald*, 3 juillet 1995, p. A3.

400 Conseils et Vérification Canada, «Study of Forestry Sector Opportunities»; Beeby, «Natives miss out».

401 Commission des évaluations environnementales de l'Ontario, *Decision: Class Environmental Assessment*, mentionné à la note 142, pp. 354-355.

402 Association nationale de foresterie autochtone, «Forest Lands and Resources», mentionné à la note 142.

403 Vérificateur général du Canada, «Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes», Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services, 1992.

404 *Loi révisant la Loi sur les lois de la Couronne en vue de prévoir la durabilité des forêts de la Couronne en Ontario*, Lois de l'Ontario, 1994, c. 25, art. 86.

405 Vicki Barnett, «Logging chaos curbed», *Calgary Herald*, 8 février 1995, p. A1. Voir aussi «Indian activist questions logging critics», *Edmonton Journal*, 27 février 1995, p. C8.

406 Conseil canadien des ministères des Forêts, «Abrégé de statistiques forestières canadiennes 1992: base de données nationale sur les forêts», Ottawa, 1993, p. 58, figure 15.

407 Claudia Notzke, *Aboriginal Peoples and Natural Resources in Canada*, North York, Captus Press, 1994.

408 Commission des évaluations environnementales de l'Ontario, *Decision: Class Environmental Assessment*, mentionné à la note 142, c. 10, p. 361.

409 Garry Merkel, Frank Osendarp et Peggy Smith, «Sectoral Study: Forestry — The Forest Industry's Relationship with Aboriginal People», étude réalisée pour la crpa, 1994.

410 Entente relative au Waswanipi Wood Transportation Centre conclue le 17 mars 1995 entre la société Domtar et la Waswanipi Mishtuk Corporation.

411 *Forest Act*, R.S.B.C. 1979, c. 140. Voir aussi Association nationale de foresterie autochtone, «Forest Lands and Resources», mentionné à la note 142.

412 Conseils et Vérification Canada, «Study of Forestry Sector Opportunities»; Beeby, «Natives miss out», tous deux mentionnés à la note 399.

413 Commission des évaluations environnementales de l'Ontario, *Decision: Class Environmental Assessment*, mentionné à la note 142, c. 10, p. 374.

414 Association nationale de foresterie autochtone, «Forest Lands and Resources», mentionné à la note 142.

415 Association nationale de foresterie autochtone, p. 21.

416 Clayoquot Sound Scientific Panel, «Sustainable Ecosystem Management in Clayoquot Sound: Planning and Practices, Report 5», Victoria, Cortex Consultants Inc., 1995, pp. 46, 83 et 85.

417 Clayoquot Sound Scientific Panel, «Sustainable Ecosystem Management».

418 Commission des évaluations environnementales de l'Ontario, *Decision: Class Environmental Assessment*, mentionné à la note 142, c. 10, p. 374.

419 Prince Albert Model Forest Association Inc., Certificate of Incorporation, Ministère de la Justice de la Saskatchewan, 8 janvier 1993.

420 Tribal Chiefs Association of Northeastern Alberta, mémoire présenté à la crpa, 1993.

421 S.R.C. 1985, c. I-7, et C.R.C. 1978, c. 956.

422 Barry J. Barton, *Canadian Law of Mining*, Calgary, Canadian Institute of Resources Law, 1993, p. 99.

423 Price Waterhouse, «Aboriginal Participation in the Minerals Industry», étude réalisée pour la crpa, 1994.

424 Colombie-Britannique, «Crown Land Activities and Aboriginal Rights Policy Framework», Ministère des Affaires autochtones, 25 janvier 1995.

425 Public Law No. 95-341, Senate Joint Resolution 102, 42 U.S.C. par. 1996, 11 août 1978.

426 J. Donald Hughes et Jim Swan, «How Much of the Earth is Sacred Space», *Environmental Review*, vol. 10, no 4, 1986, pp. 247 à 259.

427 J. Birckhead, T. De Lacy et L. Smith (dir.), *Aboriginal Involvement in Parks and Protected Areas*, Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies Report Series, Canberra, Aboriginal Studies Press, 1992.

428 Jack Brink, «Aboriginal People & the Development of Head-Smashed-In Buffalo Jump», communication présentée lors de «Focusing Our Resources», tribune nationale sur la mise en valeur et la gestion des ressources sur les territoires traditionnels des Premières nations, Calgary, 23-26 avril 1995.

429 *Accord-cadre définitif entre le gouvernement du Canada, le Conseil des Indiens du Yukon et le gouvernement du Yukon*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1993.

430 Eugene Meehan et Elizabeth Stewart, «Aboriginal Law in the Supreme Court of Canada — 'the Year of the Indian'», communication présentée à l'Association du Barreau canadien, Section du droit autochtone, 29 novembre 1994.

431 Voir par exemple «Interim Guidelines on Aboriginal Use of Fish and Wildlife», document de travail, Direction des Affaires autochtones, Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs, Colombie-Britannique, mars 1993.

432 Alice Legat (dir.), «Report of the Traditional Knowledge Working Group», Ministère de la Culture et des Communications, Yellowknife, 1991.

433 Voir, par exemple, la lettre de John C. Crosbie, ministre des Pêches et Océans, en date du 7 octobre 1991, à C.J. Wildman, ministre des Ressources naturelles de l'Ontario, et d'autres lettres aux provinces. Ottawa, Ministère des Pêches et Océans, Division des affaires des autochtones.

434 Fédération canadienne de la faune, «Aboriginal Use and Cooperative Management of Wildlife in Canada», mémoire présenté à la crpa, 1993.

435 Voir *R. c. Agawa*, [1988] 65 O.R. (2) 505, 3 C.N.L.R. 73 (Cour d'appel de l'Ontario); *R. c. Bombay*, [1993] 1 C.N.L.R. 92, 61 B.A.C. 312 (Cour d'appel de l'Ontario).

436 Ministère des Pêches et Océans Canada, *Traité entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant le saumon du Pacifique*, Ottawa, 28 janvier 1995.

437 Evelyn Pinkerton, Fred Fortier et Dave Moore, «A Model for First Nation Leadership in Multi-Party Stewardship of Watersheds and their Fisheries», étude réalisée pour la crpa, 1993.

438 *Loi concernant le transfert des ressources naturelles de l'Alberta 1930* (Dominion du Canada), S.C. 1930, 20 & 21 George V, c. 3.

439 Commission des revendications des Indiens, «Enquêtes concernant Canoe Lake et Cold Lake», *acri*, vol. 1, mentionné à la note 255, pp. 13 à 15.

440 Statistiques fournies par le ministère des Ressources naturelles de l'Ontario, Sault Ste. Marie.

441 Dans le contexte des négociations concernant l'application du Traité Murray, le gouvernement du Québec et la nation huronne-wendat ont signé une entente spécifique, en date du 21 février 1995, au sujet de la chasse à l'orignal qui pouvait être pratiquée par les Hurons-Wendat au cours de la saison de chasse 1995. L'entente permettait aux membres de la nation et à leurs familles de chasser l'orignal durant la semaine qui précédait l'ouverture de la saison de chasse pour le grand public, et ce sur un territoire composé de 48 zones de chasse contrôlées dans la réserve faunique des Laurentides.

442 George Wenzel, *Animal Rights, Human Rights: Ecology, Economy and Ideology in the Canadian Arctic*, Toronto, University of Toronto Press, 1991.

443 Rivard Larouche, Transcription des audiences de la crpa, Montréal, 26 mai 1993.

444 En juin 1995, Hydro-Québec a imposé un moratoire sur tous les contrats de ce type.

445 Notons que l'article 913 du nouveau *Code civil* du Québec s'appuie encore sur ce principe général, mais qu'il crée, dans son deuxième paragraphe, une exception qui porte ce qui suit: «L'air et l'eau qui ne sont pas destinés à l'utilité publique sont toutefois susceptibles d'appropriation s'ils sont recueillis et mis en récipient.»

446 Inuit Tapirisat du Canada, «Co-management in Inuit Comprehensive Claims Agreements», exposé présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, 6 décembre 1994.

447 Voir par exemple ces études de la crpa: A. Penn, «The James Bay and Northern Quebec Agreement: Natural Resources, Public Lands, and the Implementation of a Native Land Claim Settlement», 1995; L. Brooke, «The James Bay and Northern Quebec Agreement: Experiences of the Nunavik Inuit with Wildlife Management», 1995; Lindsay Staples, «The Inuvialuit Final Agreement: Implementing its Land, Resource and Environmental Regimes»,

1995.

448 *R. c. Côté*, [1993] 5 R.J.Q. 1350, 107 D.L.R. (4th) 28 (c.h.).

449 Lettre adressée par le chef Ed Machimity à Howard Hampton, ministre des Ressources naturelles, le 2 juin 1994, au sujet des modalités de prise de décision dans le cadre de la cogestion et de la bande de la nation de Saugeen. Double remis à la crpa par le Fonds mondial pour la nature Canada.

450 Ontario Federation of Anglers and Hunters, «Self-Government and Comanagement», mentionné à la note 221.

451 *Anishinabek Conservation and Fishing Agreement between Anishinabek Nation and Her Majesty the Queen in Right of Ontario*, 8 juin 1993.

452 Pinkerton et coll., «A Model for First Nation Leadership», mentionné à la note 437.

453 Roger T. Gruben, président, Société régionale Inuvialuit, «L'assise territoriale et le capital ressources», mémoire préparé pour la Table ronde nationale sur le développement économique et les ressources, dans crpa, *Un partage garant d'autonomie*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1993, p. 55.

454 Meadow Lake Tribal Council, *Forest Operations Study*, étude réalisée par Price Waterhouse, Saskatchewan, 1994; Rudy Platiel, «Federal loan to natives reaps richer tax return», *The Globe & Mail*, 30 novembre 1994, p. A3.

455 Association nationale de foresterie autochtone, «Forest Lands and Resources for Aboriginal People», mentionné à la note 142.

456 Vivian Danielson, «Voisey Bay deposit shows potential to become low-cost nickel producer», *The Northern Miner*, vol 81, no 11, 15 mai 1995.

Annexe 4A: Clauses territoriales des traités modernes

1. Convention de la Baie James et du Nord québécois et Convention du Nord-Est québécois¹

La Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ) et la Convention du Nord-Est québécois (CNEQ), signée ultérieurement, constituent essentiellement des règlements à l'amiable visant à résoudre les différends qu'a provoqués le projet de centrale hydroélectrique de la baie James (annoncé en 1971). Signées en 1975 et en 1978, et tenues pour les premiers traités canadiens de l'ère moderne, ces conventions en sont également venues à être considérées comme des textes de référence pour les ententes ultérieures sur les revendications globales. Les parties signataires de la CBJNQ sont le Grand Conseil des Cris du Québec (représentant huit collectivités cries), la Société des Inuit du Nord québécois, le gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec, la Commission hydroélectrique du Québec (Hydro-Québec), la Société d'énergie de la Baie James et la Société de développement de la Baie James. Conclue entre les mêmes parties non autochtones et la bande Naskapi du Québec (Kobac Naskapi-Aeyouch), la CNEQ modifie la CBJNQ.

Le territoire visé par la CBJNQ et la CNEQ couvre une vaste région du Nord québécois dont la superficie s'élève à environ 410000 milles carrés (1061900 kilomètres carrés). Ces conventions attribuent aux Cris de la baie James et aux Inuit du Nunavik (Nord québécois) une zone de «droit d'usage prioritaire» (qui correspond aux terres utilisées par leurs ancêtres ou territoires ancestraux) et une zone de «droit d'usage commun» (qui est une zone d'utilisation parallèle). La zone d'usage prioritaire des Cris de la baie James s'étend sur une superficie d'environ 13510 milles carrés (35000 kilomètres carrés); elle est située au sud du 55e parallèle. L'administration de ces terres relève de deux institutions publiques: le Conseil régional de la Baie James (CRBJ) et la Société de développement de la Baie James (SDBJ). La SDBJ, qui est composée d'un nombre égal de représentants des Cris, des Naskapis et du gouvernement du Québec, est une entité constituée en vertu d'une loi provinciale en vue d'assurer l'administration municipale des terres de catégorie 2. Elle a été créée par le gouvernement québécois afin de promouvoir, de planifier et de coordonner le développement au sein du territoire. Les autorités provinciales ont

également mis sur pied l'Administration régionale crie, qui regroupe toutes les sociétés ayant compétence sur les terres de catégorie 1. Chargée de défendre les intérêts des Cris, cette administration coordonne et gère tous les programmes et services en vigueur sur les terres de catégorie 1, lorsque les collectivités lui délèguent cette responsabilité.

La région située au nord du 55e parallèle, considérée comme la zone de droit d'usage prioritaire des Inuit, couvre une superficie d'environ 21616 milles carrés (56000 kilomètres carrés). L'administration de cette région est assurée par un organisme public, l'Administration régionale Kativik, d'où son appellation de région Kativik. L'Administration régionale Kativik est chargée de superviser l'aménagement du territoire, d'appliquer les procédures d'évaluation environnementale prévues dans la Convention et d'assurer les services publics.

La CBJNQ et la CNEQ accordent à chaque partie autochtone certains droits sur les terres et les ressources qui sont situées dans sa zone de droit d'usage prioritaire, les terres en question étant divisées en trois catégories: 1 (subdivisées en 1A et 1B dans la région crie), 2 et 3. Les terres de catégorie 1 sont exclusivement réservées à l'usage et au bénéfice des signataires autochtones. Chaque collectivité crie de la baie James a reçu environ 2158 milles carrés (environ 5589 kilomètres carrés) de terres avoisinantes ou adjacentes. Chaque collectivité inuit a reçu le titre de propriété d'une zone de 3130 milles carrés (à peu près 8106 kilomètres carrés) attribuée de façon analogue. Alors que le Québec conservait les droits miniers, les bénéficiaires autochtones se sont vu attribuer le droit exclusif d'utilisation des ressources forestières et de récolte.

Dans la région crie, le titre de propriété des terres de catégorie 1A revient à la Couronne du chef du Québec. À tous les autres égards, cependant, ces terres relèvent de la compétence du gouvernement fédéral, lequel est chargé de les administrer conformément à la Constitution. Les terres de catégorie 1A sont assujetties au régime établi en vertu de la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec. Celles de la catégorie 1B ont été intégralement transférées à la société foncière de la collectivité autochtone et ne relèvent pas de la compétence fédérale. La Loi sur les villages cris et sur le village naskapi place les terres de catégorie 1B sous la compétence des municipalités de villages et instaure des municipalités autochtones dont la composition est identique à celle des sociétés foncières dont il a été

question plus haut. Dans la région Inuit ou Kativik, les terres de catégorie 1 ne sont pas subdivisées en terres de catégories 1A ou 1B. La Loi concernant les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik instaure les structures organisationnelles locales et régionales. Les municipalités du Nord sont établies sur des terres de catégorie 1. Chaque conseil municipal est également responsable de l'administration des terres de catégorie 2.

Les terres de catégorie 2 appartenant aux Cris de la baie James couvrent une superficie de 25130 milles carrés (environ 65 086 kilomètres carrés); elles sont situées au sud du 55e parallèle, les Inuit ayant droit à une zone de 231 milles carrés (à peu près 598,29 kilomètres carrés). Les terres de catégorie 2 attribuées aux collectivités inuit situées au nord du 55e parallèle s'étendent sur une superficie de 35000 milles carrés (approximativement 90650 kilomètres carrés), dont une petite partie a été réservée pour les Cris Whapmagoostui et une autre, couvrant 1600 milles carrés (environ 4144 kilomètres carrés), a été attribuée par la suite à la bande Naskapi en vertu de la CNEQ. Les parties autochtones possèdent les droits exclusifs de chasse, de pêche et de piégeage, mais les terres de catégorie 2 sont également accessibles à d'autres parties à des fins de mise en valeur. Il a été entendu que, si cette mise en valeur devait l'emporter sur l'exploitation des ressources par les autochtones, ces terres seraient remplacées. Même si, en matière de chasse, de pêche et de piégeage, de développement touristique et d'exploitation forestière, les collectivités autochtones continuent de participer à la gestion de ces terres et à celle des ressources qui s'y trouvent, le Québec en a conservé le titre de propriété et elles demeurent sous sa compétence.

Les terres de catégorie 3, c'est-à-dire le reste des terres faisant partie du territoire en question, constituent un type unique de terres publiques provinciales. Autochtones et non-autochtones peuvent chasser et pêcher sur ces terres, mais les autochtones bénéficient de droits exclusifs pour l'exploitation de certaines espèces (sauf les oiseaux migrateurs et les animaux marins). Les parties autochtones participent également à l'administration et à la mise en valeur des terres. La province, la Société d'énergie de la Baie James, Hydro-Québec et la Société de développement de la Baie James ont des droits spécifiques quant au développement des ressources provenant des terres de catégorie 3. Cependant, selon la nature du projet et la sphère de compétence qu'il fait intervenir, c'est

l'administration fédérale ou le gouvernement provincial qui doit entreprendre l'évaluation de ses incidences écologiques. (L'interprétation de cette clause a été et demeure la source de très nombreux litiges, à cause des projets d'aménagement hydroélectrique du Québec.)

Le titre de propriété des terres de catégorie 1 échoit collectivement à l'administration autochtone compétente. La Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord et la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec confèrent pleins pouvoirs aux administrations crie et naskapie, en ce qui concerne l'administration locale, ainsi que l'administration et la gestion des terres. La compétence et les pouvoirs dont disposent les structures administratives locales et régionales de la baie James sont analogues à ceux dont bénéficient les municipalités du sud de la province. Les pouvoirs qu'exercent les administrations locales sur les terres de catégorie 1 sont les suivants: utilisation des terres et des ressources et zonage; élaboration des plans d'aménagement des terres; établissement des règlements concernant l'utilisation des terres et des ressources; réglementation de la construction et de l'utilisation des bâtiments; protection de l'environnement; chasse, pêche et piégeage. Dans ce dernier cas, cependant, la réglementation sur l'exploitation des ressources fauniques doit être soumise au comité conjoint établi aux termes de la CBJNQ, et le ministre compétent peut la rejeter (pour plus de précisions sur la gestion de ces ressources, voir l'annexe 4B). Aucune terre de catégorie 1 ne peut être vendue ou cédée de quelque façon que ce soit, sauf à la province.

Les parties autochtones signataires des deux conventions ont également obtenu le droit de premier refus en ce qui concerne l'exploitation de pourvoires sur les terres de catégorie 3, pour une période de 30 ans à compter de la date d'entrée en vigueur des conventions. Cependant, afin de se prévaloir de ce droit, les parties autochtones ont dû, dans au moins trois cas sur dix, renoncer à exercer cette dernière prérogative à propos de demandes d'exploitation émanant de non-autochtones. Le Comité conjoint sur la chasse, la pêche et le trappage, institué conformément à la CBJNQ, est chargé de superviser l'application de cette clause (pour plus de précisions sur ce comité, voir l'annexe 4B). Outre les indemnités payées par l'État canadien et le gouvernement québécois, les bénéficiaires ont également droit à 25% des redevances payées à la province pour d'autres formes de mise en valeur (p. ex. exploitation minière et forestière), bien que

cette indemnité ait été remplacée ultérieurement par une somme forfaitaire.

Pour des raisons de servitudes publiques, il existe en plus un certain droit d'accès aux terres et aux eaux autochtones. Les mandataires du gouvernement peuvent se rendre sur des terres de catégorie 1 lorsque l'exige la prestation de programmes ou de services publics ou encore lorsqu'il faut procéder à des travaux publics.

2. Convention définitive des Inuvialuit

La convention sur les revendications globales conclue en 1984 entre le Comité d'étude des droits des autochtones (représentant les Inuvialuit de l'Ouest arctique) et le gouvernement du Canada a transféré aux Inuvialuit le titre de propriété d'un territoire d'une superficie d'environ 91000 kilomètres carrés, appelé Région visée par le règlement de la revendication des Inuvialuit (RRRI). Les Inuvialuit détiennent la plénitude des droits de surface et des droits tréfonciers sur une zone de quelque 12800 kilomètres carrés (catégorie A), ainsi que les droits de surface au sable et au gravier sur une autre zone totalisant 78200 kilomètres carrés (catégorie B). Les terres de la catégorie A ont été réparties en blocs d'à peu près 1700 kilomètres carrés et se trouvent plus ou moins à proximité des six collectivités faisant partie de la RRRI. Le titre en fief simple absolu s'applique au lit de tous les lacs, cours d'eau et autres plans d'eau situés sur les terres des Inuvialuit, tandis que la Couronne conserve la propriété de toutes les eaux situées dans la RRRI. Enfin, un bloc d'environ 2000 kilomètres carrés à Cap Bathurst a été octroyé en fief simple absolu. C'est l'Inuvialuit Land Corporation — filiale de l'Inuvialuit Regional Corporation — qui détient collectivement le titre de propriété de la zone en question et qui est chargée de la gérer.

La Convention assujettit la région située entre l'Alaska, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest (appelée «versant nord du Yukon») à un régime spécial de conservation qui prévoit la création d'un parc national couvrant la partie ouest de cette région ainsi que celle d'un parc territorial (parc de l'île Herschel). Les Inuvialuit détiennent les droits d'exploitation sur les deux zones et participent à leur gestion. Les autres droits d'exploitation et de gestion des Inuvialuit concernant les terres et les ressources de toute la RRRI sont décrits à l'annexe 4B.

Les droits d'accès public sont liés à certaines conditions qui visent à prévenir les dommages, les méfaits et l'obstruction. Le public a accès sans préavis aux terres des Inuvialuit en cas d'urgence ou pour se rendre sur des terres adjacentes. Il peut également se rendre sur des terres appartenant aux Inuvialuit à des fins récréatives, à condition d'obtenir préalablement leur consentement. Les Inuvialuit ont notamment accepté de permettre aux pêcheurs (sportifs ou commerciaux) d'avoir accès à leurs terres qui ne sont pas situées dans le voisinage des six collectivités, à condition que les intéressés se soient fait inscrire auprès de l'administration compétente (comité de chasseurs et de pêcheurs ou organisme gouvernemental). Les mandataires du gouvernement peuvent avoir accès aux terres des Inuvialuit et en utiliser les ressources naturelles lorsqu'il leur faut mettre en œuvre et gérer des programmes et des projets. Le gouvernement s'est également réservé le droit de gérer les pêches sur les terres de catégorie B. Le ministère de la Défense nationale dispose par ailleurs de droits d'accès à des fins d'exercices militaires, mais il doit d'abord négocier une entente assortie d'une indemnisation.

L'accès aux terres des Inuvialuit a été accordé à des particuliers qui doivent se rendre sur des terres n'appartenant pas aux Inuvialuit. Par ailleurs, les détenteurs de droits aux ressources provenant des terres des Inuvialuit peuvent exercer ces derniers sans aucune modification ni interruption jusqu'à l'échéance des licences ou des permis les concernant. En contrepartie, le gouvernement du Canada remet aux Inuvialuit toutes les rentes et redevances touchées en vertu des droits aux ressources dévolus à des tiers. Lorsque les promoteurs de projets de mise en valeur sont tenus d'obtenir un droit de passage permanent sur les terres des Inuvialuit, ils doivent s'adresser directement à la commission inuvialuit d'administration des terres et négocier avec elle des accords de participation portant notamment sur les redevances à payer pour l'utilisation des terres de surface, sur les modalités d'indemnisation ainsi que sur toute autre forme de dédommagement. Par ailleurs, les Inuvialuit ont accepté de réserver pour les besoins des collectivités de la région, pour les besoins du secteur privé et, en troisième lieu, pour les grands travaux de l'État, une certaine quantité du sable et du gravier qui se trouve sur leurs terres. Le droit d'extraire du sable et du gravier est subordonné à l'obtention d'un permis ou d'une concession de la commission inuvialuit d'administration des terres.

Les terres inuvialuit ne peuvent être expropriées que par décret fédéral, sous réserve que des terres de remplacement ou une indemnité pécuniaire convenables soient offertes pour dédommager la perte de jouissance des terres et la perte effective en ressources. Tout litige concernant les terres expropriées doit être soumis à l'arbitrage (ainsi que le prévoit la convention). En outre, les Inuvialuit ont accepté de participer à des négociations dans les cas où toute administration gouvernementale aurait besoin de terres inuvialuit à des fins publiques.

3. Accord définitif du Nunavut

L'accord sur les revendications territoriales globales, conclu en 1993 par les Inuit de la région du Nunavut (représentés par la Fédération Tungavik du Nunavut) et l'État canadien, est le premier accord qui crée un nouveau territoire au Canada (le Nunavut), lequel sera doté d'un gouvernement et d'une assemblée législative distincts de ceux du reste des Territoires du Nord-Ouest.

Le chapitre 3 de l'Accord fixe les limites du nouveau territoire. La zone A englobe une partie des îles de l'Arctique et la région continentale de l'Est arctique (comprenant les zones marines adjacentes). La zone B comprend les îles Belcher, les îles associées et les zones marines adjacentes de la baie d'Hudson. En outre, le territoire inclut d'autres zones couvertes de plans d'eau et de banquises côtières. La zone 1 comprend les eaux situées au nord du 61^e parallèle et assujetties à la compétence du gouvernement canadien, au large de la limite de la mer territoriale, et la zone 2, les eaux de la baie James, de la baie d'Hudson et du détroit d'Hudson qui ne font pas partie d'une région visée par un règlement sur des revendications territoriales ou ne relèvent pas d'un autre pouvoir public. La zone de banquise côtière externe est du reste délimitée.

Le chapitre 19 de l'Accord expose les droits des Inuit sur les terres faisant partie du nouveau territoire public (également subdivisé en zones de droit d'usage régional). L'objet des «terres inuit» est de reconnaître aux Inuit des droits de propriété à l'égard des terres qui favorisent leur autosuffisance économique d'une manière compatible avec leurs aspirations et leurs besoins sociaux et culturels. On choisira par conséquent des terres qui sont situées à proximité de collectivités, qui comptent des sites importants et qui sont liées à certaines activités et à certains modes d'utilisation. Les

terres inuit sont détenues sous l'une ou l'autre des formes suivantes: en fief simple, y compris les droits de surface et les droits tréfonciers, ou en fief simple à l'exclusion de ces droits. D'une manière générale, le titre de propriété des Inuit comprend les nappes d'eau sauf lorsqu'elles constituent une démarcation ou lorsqu'il s'agit de zones transfrontalières. Les zones marines ne font pas partie des terres inuit. Le titre de propriété est collectif et il est détenu par une organisation inuit désignée (OID), c'est-à-dire la Tungavik ou une organisation inuit régionale désignée. Ce titre de propriété ne peut être transféré qu'à une autre OID ou, lorsqu'il s'agit de terres faisant partie d'une municipalité, au gouvernement du Canada, au gouvernement territorial ou à une municipalité. L'Accord prévoit également la cession ultérieure de certaines terres inuit au gouvernement pour des servitudes d'utilité publique et pour le système d'alerte du Nord.

Voici la superficie des différentes terres:

- Région d'aménagement du Nord-de-Baffin: d'une superficie de 86060 kilomètres carrés, elle comprend au moins 6010 kilomètres carrés en fief simple incluant les droits de surface et les droits tréfonciers (première forme) et environ 80 050 kilomètres carrés en fief simple à l'exclusion de ces droits (deuxième forme);
- Région d'aménagement du Sud-de-Baffin: d'une superficie de 64745 kilomètres carrés dont au moins 4480 kilomètres carrés de terres détenues sous la première forme et environ 60265 kilomètres carrés détenues sous la seconde;
- Région d'aménagement de Keewatin: d'une superficie de 95540 kilomètres carrés, elle comprend au moins 12845 kilomètres carrés de terres détenues sous la première forme et environ 82695 kilomètres carrés de terres détenues sous la seconde;
- Région d'aménagement de l'est de Kitikmeot: d'une superficie de 36970 kilomètres carrés, elle comprend au moins 1500 kilomètres carrés de terres détenues sous la première forme et environ 35470 kilomètres carrés de terres détenues sous la seconde;
- Région d'aménagement de l'ouest de Kitikmeot: d'une superficie d'au moins 66390 kilomètres carrés, elle comprend au moins 9645 kilomètres

carrés de terres détenues sous la première forme et environ 56745 kilomètres carrés de terres détenues sous la seconde;

- Région d'aménagement de Sanikiluaq: d'une superficie d'au moins 2486 kilomètres carrés de terres détenues sous la deuxième forme.

L'Accord institue également les parcs suivants: le parc national Auyuittuq (précédemment réserve de parc), le parc national de l'île d'Ellesmere, parc national dans la région nord de l'île de Baffin, et un parc national à Wager Bay (assujetti à un échange de terres inuit). On envisagera également la création de parcs territoriaux. Les Inuit participeront à la planification et à la gestion des parcs à la suite de la négociation d'ententes sur les répercussions et les avantages pour les Inuit (ERAI) (pour une analyse des ERAI, voir l'analyse du parc national Auyuittuq, dans l'île de Baffin, à l'annexe 4B).

Les Inuit ont un accès libre et illimité à l'exploitation des ressources de toute la région du Nunavut, y compris des terres des catégories 1 et 2, des terres de la Couronne, des parcs et des aires de conservation. En outre, sous réserve des droits et de la compétence du gouvernement du Canada, les Inuit peuvent continuer d'utiliser et d'exploiter pour leur consommation personnelle les ressources se trouvant dans les eaux libres de la zone de banquise côtière externe (pour plus de détails sur les droits de récolte et les méthodes de gestion, voir l'annexe 4B). Ce droit est assujetti au respect de la sécurité, à l'application des principes de conservation, à la signature d'ententes bilatérales et aux activités d'aménagement. Les deux dernières conditions sont plutôt élastiques puisqu'elles concernent des terres qui sont consacrées à des activités militaires, détenues en fief simple, octroyées en fief simple par suite de ratification (si la superficie est inférieure à un mille carré ou 2,6 kilomètres carrés), soumises à une convention de vente ou à un bail de surface. Par contre, le renouvellement des baux de surface est assujetti aux droits des Inuit. Les droits miniers existants sur des terres inuit sont maintenus à la suite de la ratification de l'Accord.

Les organisations inuit désignées (OID) bénéficient du droit de premier refus dans tout le Nunavut en ce qui concerne les nouveaux camps (de sportifs ou de naturalistes), la propagation, la culture ou l'élevage des ressources fauniques et la commercialisation de ces mêmes ressources (y compris des parties et des produits). Dans tous les cas, cependant, le

gouvernement peut déclarer ce droit échu si une OID, après s'en être prévaluée, omet alors d'établir une entreprise sans raison valable.

Le chapitre 21 de l'Accord porte sur les droits d'accès aux terres inuit de la région du Nunavut. D'une manière générale, les non-Inuit ne peuvent entrer sur des terres inuit, les traverser ou y séjourner qu'avec le consentement de l'OID concernée. L'entrée et l'accès sont toujours assujettis aux conditions suivantes: il est interdit de causer des dommages sur ces terres, d'y commettre des méfaits et d'en entraver la jouissance. Le public peut avoir accès à ces terres en cas d'urgence, dans le cadre d'un déplacement et pour atteindre un lieu de loisirs (y compris un droit de

récolte des ressources qui est assujetti aux lois d'application générale). Cependant, ces droits publics d'exploitation des ressources peuvent être supprimés lorsque l'OID concernée en réclame l'exclusivité. Des mandataires du gouvernement peuvent avoir accès à des terres inuit aux fins de prestation de services publics, de gestion de la faune et de recherches (à condition d'obtenir l'autorisation de l'organisme de gestion concerné), tandis que le ministère de la Défense nationale ne peut avoir accès à des terres inuit qu'après avoir conclu une entente avec l'OID concernée. Outre les prérogatives déjà mentionnées, les tiers peuvent, si l'OID y consent, avoir accès à des terres inuit pour y exploiter ou y mettre en valeur un gisement minier. Ce consentement peut être conditionnel au versement d'une indemnité.

Les autorités compétentes peuvent exproprier des terres inuit. Cependant, il leur faut d'abord essayer de négocier une entente visant l'utilisation ou le transfert de ces terres. Lorsqu'une telle entente se révèle impossible, la tenue d'audiences publiques s'impose. Les autorités doivent obtenir l'approbation du Cabinet fédéral ou du gouvernement territorial et verser les indemnités appropriées (dont le Tribunal des droits de surface, institué conformément à l'Accord, établit le montant).

4. Accord-cadre définitif entre le Conseil des Indiens du Yukon, le gouvernement du Canada et le gouvernement du Yukon

L'accord-cadre de 1993, conclu entre le Conseil des Indiens du Yukon (devenu le Conseil des Premières nations du Yukon) et les gouvernements fédéral et territorial, énonce les différents avantages et processus qui

doivent caractériser les diverses ententes sur les revendications négociées avec les Premières nations². Quatre ententes distinctes ont été ratifiées en 1994 avec la Première nation Gwich'in Vuntut, la Première nation Na-cho Ny'a'k Dun, le conseil des Tlingits de Teslin et les Premières nations de Champagne/Aishihik. Les chapitres 4, 5, 6 et 9 de l'Accord-cadre contiennent les clauses relatives aux terres visées par le règlement qui indiquent la superficie des terres, le régime de propriété de ces terres et leur mode de gestion par les collectivités, ainsi que les conditions d'accès s'y appliquant.

Ces chapitres contiennent des précisions sur les trois catégories de terres, celles de la catégorie A et de la catégorie B ainsi que les terres détenues en fief simple. Les plans d'eau et les lits des plans d'eau situés dans les limites d'une parcelle font partie de la terre visée par le règlement. Les Premières nations du Yukon disposeront à l'égard des terres de la catégorie A de droits équivalant à un titre de propriété en fief simple sur la surface de la terre et d'un plein titre de propriété en fief simple sur sa partie souterraine. Dans le cas des terres de la catégorie B, les Premières nations bénéficieront de droits équivalant uniquement à un titre de propriété de surface en fief simple. Les terres détenues en fief simple le seront en vertu d'un régime équivalant au titre de propriété en fief simple lorsque ce titre appartient à des particuliers. Il convient de signaler que l'on a employé intentionnellement l'expression «équivalant à un fief simple» pour les terres des catégories A et B afin d'éviter l'extinction des droits ancestraux que pourraient avoir les Premières nations. (Dans le préambule de l'accord, les parties reconnaissent explicitement que les Premières nations désirent conserver les droits et les titres ancestraux qu'elles revendiquent à l'égard des terres visées par le règlement.) Cependant, le titre de propriété des terres de catégories A et B est assujéti aux droits préexistants (droits inférieurs au fief simple), aux intérêts concernant l'utilisation des terres ou des ressources et aux renouvellements et remplacements, ainsi qu'aux droits de passage ou servitudes prévus dans les diverses ententes conclues avec les Premières nations. En contrepartie, toutes les redevances touchées par le gouvernement doivent être versées à la Première nation concernée. En outre, les Premières nations sont libres de se défaire des terres des catégories A et B, de les réacquérir ou de les faire radier de l'enregistrement. Dans ce cas, la cession du titre ou de l'intérêt détenu sur ces terres ou la renonciation à toute revendication les concernant ne sont pas touchées.

La superficie totale des terres nécessaires pour satisfaire les besoins de toutes les Premières nations du Yukon ne peut être supérieure à 16000 milles carrés (41439,81 kilomètres carrés). L'ensemble ne doit pas comprendre plus de 10000 milles carrés (25899,88 kilomètres carrés) de terres de catégorie A visées par le règlement. Chaque entente avec une Première nation doit préciser si les réserves existantes doivent conserver ce statut ou être désignées pour devenir des terres visées par le règlement et, par conséquent, cesser d'être des réserves. Les Premières nations du Yukon peuvent de surcroît convertir une terre mise de côté en terre visée par le règlement³. Si la superficie totale des réserves et des terres mises de côté conservées comme terres visées par le règlement par l'ensemble des Premières nations du Yukon demeure inférieure à 60 milles carrés (environ 163 kilomètres carrés), celles-ci pourront choisir des parcelles supplémentaires d'une superficie maximale de 60 milles carrés au total (voir tableau 4A.1).

Le chapitre 10 de l'Accord prévoit la création d'une catégorie supplémentaire de terres, les «zones spéciales de gestion» réservées à la conservation. Des ententes concernant les droits et les avantages dont bénéficient les Premières nations concernées à l'intérieur de ces zones (exploitation des ressources, participation à des débouchés économiques) doivent être conclues.

Les Premières nations disposeront du pouvoir d'établir des règlements administratifs concernant l'utilisation et l'occupation des terres par des tiers, y compris celui de faire payer des redevances ou des droits, de veiller à la gestion des terres, d'établir et de tenir des documents cadastraux. En outre, les Premières nations du Yukon auront le droit de gérer, d'administrer, d'attribuer et de réglementer les droits de récolte des Indiens du Yukon sur les terres visées. (Pour plus de précisions, voir la section sur l'Accord-cadre définitif du Yukon à l'annexe 4B.)

Plusieurs restrictions s'appliquent au choix des terres. On ne peut disposer des terres appartenant à des intérêts privés ou des terres faisant l'objet d'une convention de vente ou d'un bail qu'avec le consentement du propriétaire. Il en va de même pour les terres louées à bail, les terres occupées par une administration fédérale, territoriale ou municipale ou cédées à une telle administration. Enfin, le choix ne peut porter sur des terres que traversent des routes publiques, qui font l'objet d'un droit de

passage ou dont la situation géographique les place à la ligne de démarcation de deux sphères de compétence.

L'interdiction de causer des dommages à ces terres, d'y commettre des méfaits et d'en restreindre la jouissance en limite le droit d'accès public. En cas d'urgence, tout le monde a le droit d'entrer sur des terres visées par le règlement. Toute personne a aussi le droit d'y accéder, sans le consentement de la Première nation concernée, pour se rendre sur des terres adjacentes non visées par le règlement, à des fins commerciales ou récréatives. Les titulaires de permis peuvent pénétrer sur des terres visées pour exercer les droits que ces permis leur confèrent. Les mandataires du gouvernement ont le droit d'entrer sur des terres visées et d'en utiliser les ressources naturelles à des fins accessoires chaque fois que la prestation ou la gestion de programmes et de projets l'exige. Le gouvernement continuera de veiller à la gestion des pêches sur les terres de la catégorie B. De plus, le ministère de la Défense nationale a le droit de pénétrer sur des terres visées, non mises en valeur, pour y effectuer des manœuvres militaires avec le consentement de la Première nation touchée ou, si ce consentement est refusé, grâce à une ordonnance du Conseil des droits de surface créé conformément à l'Accord.

Pour pouvoir chasser sur les terres de la catégorie B, le public doit en obtenir la permission, sauf en ce qui concerne les emprises riveraines. Les personnes qui veulent faire de l'exploration minière ont besoin, de même, d'obtenir la permission de la Première nation concernée, la mise en valeur de tout gisement minier devant être négociée. Le public a le droit d'entrer sur les terres de la catégorie B pour y faire de la chasse non commerciale. Pour avoir accès au sous-sol en vue de l'exploration et de la mise en valeur d'un gisement minier, le promoteur doit généralement négocier (avec la Première nation touchée ou le Conseil des droits de surface) une entente stipulant les conditions d'accès.

TABLEAU 4a.1
Répartition des terres visées par le règlement

	Catégorie A		Fief simple et catégorie B		Total		Répartition fondée sur l'art 4.3.4	
	1	2	1	2	1	2	1	2
Première nation de Carcross/Tagish	400	1 036	200	518	600	1 554	2,9	8
Premières nations de Champagne et de Aishihik	475	1 230	450	1 165	925	2 396	12,17	32
Première nation de Dawson	600	1 554	400	1 036	1 000	2 590	3,29	9
Première nation de Kluane	250	648	100	259	350	907	2,63	7
Première nation des Kwalin Dun	250	648	150	389	400	1 036	2,62	7
Première nation de Liard	930	2 409	900	2 331	1 830	4 740	2,63	7
Première nation de Little Salmon/Carmacks	600	1 555	400	1 036	1 000	2 590	3,27	8
Première nation des Nacho Nyak Dun	930	2 409	900	2 331	1 830	4 740	3,58	9
Conseil Déna de Ross River	920	2 383	900	2 331	1 820	4 714	2,75	7
Première nation de Selkirk	930	2 409	900	2 331	1 830	4 740	2,62	7
Conseil des Ta'an Kwach'an	150	389	150	389	300	777	3,21	8
Conseil des Tlingits de Teslin	475	1 230	450	1 165	925	2 396	12,88	33
Première nation des Gwich'ins Vuntut	2 990	7 744	—	—	2 990	7 744	2,74	7
Première nation de White River	100	259	100	259	200	518	2,72	7
Total	10 000	25 900	6 000	15 540	16 000	41 440	60	155

Notes

1 = En milles carrés.

2 = En kilomètres carrés approximatifs (conversion arrondie des milles carrés).

Source: Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Accord-cadre définitif entre le gouvernement du Canada, le Conseil des Indiens du Yukon et le gouvernement

Bien que les parties reconnaissent que les terres visées sont essentielles

aux Premières nations du Yukon et que leur expropriation est par conséquent à éviter, les autorités compétentes ont effectivement le pouvoir d'exproprier. Toutefois, il leur faut d'abord essayer de négocier une entente concernant l'utilisation ou le transfert des terres concernées et, à défaut d'y parvenir, tenir des audiences publiques. L'approbation du Cabinet fédéral ou du gouvernement territorial est également indispensable, de même que le versement d'une indemnité (dont le montant est fixé par le Conseil des droits de surface).

5. Ententes sur la revendication territoriale globale des Dénés et Métis du Sahtu et celle des Gwich'ins

En août 1993, le Canada a signé une entente sur la revendication territoriale globale des Sahtus (Slavey, Hare et Mountain) et des Métis de la région du Sahtu dans les Territoires du Nord-Ouest. Le gouvernement canadien a également signé en avril 1992 une autre entente avec le Conseil tribal des Gwich'ins (pour les Gwich'ins [également appelés Loucheux] des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon). Bien que les Dénés du Sahtu et les Gwich'ins soient signataires du Traité 11 et que les Métis de la région aient reçu des subventions en espèces pour avoir renoncé à leurs revendications, le gouvernement fédéral a accepté d'entamer avec ces nations des négociations sur leurs revendications globales pour trancher les différends suscités par l'interprétation de leurs droits ancestraux et issus de traités. Étant donné la nature pratiquement identique des clauses territoriales des deux ententes (chapitre 19 de l'entente avec les Dénés et les Métis du Sahtu et chapitre 18 de l'entente avec les Gwich'ins), il a été jugé bon de les aborder ensemble.

Les Gwich'ins doivent recevoir 16 264 kilomètres carrés de terres en fief simple, à l'exclusion des mines et des gisements miniers susceptibles d'être découverts sur la surface ou dans le sous-sol de ces terres et du droit de mettre ces mines et gisements en valeur. Les Gwich'ins doivent également obtenir le titre de propriété en fief simple, y compris les droits tréfonciers et les droits de surface sur des terres d'une superficie de 4299 kilomètres carrés; ils doivent aussi obtenir 1755 kilomètres carrés de terres en fief simple, y compris les mines et les minéraux, ainsi qu'un dernier bloc de 93 kilomètres carrés pour lequel le titre de propriété ne portera que sur les mines et minéraux souterrains, sous réserve des droits et des intérêts existants (cette parcelle est appelée «terres d'Aklavik»). Quant aux Dénés

et aux Métis du Sahtu, ils doivent recevoir collectivement le titre de propriété de 39624 kilomètres carrés de terres en fief simple, sans les droits tréfonciers et les droits de surface aux mines et aux gisements miniers. On doit également leur transférer un bloc supplémentaire de 1813 kilomètres carrés de terres en fief simple, le titre de propriété incluant les droits de surface et les droits tréfonciers aux mines et aux gisements miniers.

Le titre de propriété des Gwich'in et des Dénés et Métis du Sahtu inclut les parties du lit des plans d'eau situées à l'intérieur des limites des terres, mais non les eaux limitrophes. La superficie totale comprend une catégorie de terres appelées «terres municipales» qui doivent indiquer aux collectivités les délimitations des administrations locales à des fins résidentielles, commerciales, industrielles et ancestrales. Ces terres peuvent être cédées à quiconque et cessent alors, du fait même, d'être des terres visées par le règlement. Ces terres peuvent également être libérées, moyennant indemnisation à des fins d'utilité publique (p. ex. en vue de couloirs routiers). À l'exception des terres municipales, qui sont assujetties aux taxes foncières, toutes les autres terres visées sont exemptes des taxes fédérales, territoriales ou municipales.

Les processus de sélection décrits dans les ententes précisent les divers critères selon lesquels s'opère le choix des terres. En voici les principaux: sauf indication contraire, les terres assujetties à un droit de propriété en fief simple, à un contrat de vente ou à un bail ne peuvent être sélectionnées; il en va de même pour les terres qui sont administrées ou réservées par une administration publique (fédérale, territoriale ou municipale). Une superficie raisonnable de terres domaniales doit être laissée accessible à des fins publiques, que ce soit pour les loisirs ou l'exploitation de la faune. En outre, le gouvernement peut, moyennant indemnisation, exproprier les terres visées (en les remplaçant par des terres d'une superficie suffisante pour que la superficie totale reste la même).

Les terres sont propriété collective et le titre de propriété ne peut être cédé à quiconque, si ce n'est à la Couronne ou à une organisation autochtone désignée. Les organisations désignées sont tenues de gérer les terres et d'en contrôler l'utilisation et elles peuvent en assujettir l'utilisation et l'occupation au versement de rentes ou de droits. Cependant, il est prévu qu'elles fournissent (moyennant une certaine indemnisation) des matériaux

de construction (sable, gravier, argile, par exemple) ou y autorisent l'accès s'il n'existe aucune autre source d'approvisionnement.

Les droits de récolte des bénéficiaires sont analogues à ceux que prévoient diverses ententes relatives à d'autres revendications territoriales où les parties autochtones possèdent les droits exclusifs et préférentiels d'exploitation des ressources sur les terres visées, ainsi qu'à l'égard des zones protégées et des parcs. Divers organismes ont été créés pour superviser la gestion et la réglementation des ressources fauniques et halieutiques, l'aménagement des terres et l'évaluation à des fins écologiques de projets de mise en valeur. Chaque organisme est composé de représentants de la partie autochtone, mais c'est le ministre responsable qui, en dernière analyse, conserve le pouvoir de décision.

D'une façon générale, seuls les bénéficiaires des ententes ont accès aux terres visées. Il existe toutefois de nombreuses exceptions à cette règle. Le non-autochtone désireux d'entrer sur ces terres est assujéti à certaines conditions: il lui est interdit d'y causer des dommages, d'y commettre des méfaits, d'y faire des transformations ou d'en restreindre la jouissance. L'installation de camps permanents ou saisonniers est également interdite. En cas d'urgence, toute personne peut avoir accès aux terres et aux eaux qui les recouvrent. Le public a le droit d'utiliser les eaux intérieures pour ses déplacements ou pour ses loisirs, mais il ne peut récolter la faune à des fins récréatives (poissons et oiseaux migrateurs) que dans les eaux dont font état les annexes. Les organismes gouvernementaux ou les ministères ont le droit de pénétrer sur des terres visées, de les traverser et d'y séjourner pour assurer la prestation de programmes et de services ou pour établir des aides à la navigation. En outre, si le gouvernement, y compris le ministère de la Défense nationale, a besoin d'occuper ou d'utiliser de façon permanente une terre visée, il lui incombe de négocier une entente en ce sens avec les parties autochtones.

Comme le laissent entendre les clauses territoriales, les parties disposant déjà, à des fins commerciales, de droits d'utilisation ou d'exploitation des terres visées continueront de bénéficier de ces droits et des avantages qui en découlent. Ces droits pourront en outre être renouvelés, remplacés ou cédés. Les déplacements sur les eaux et sur les terres riveraines sont autorisés dans le cadre d'une activité commerciale, mais on doit alors emprunter le chemin le plus direct, d'où une utilisation minimale des terres,

et en informer la partie autochtone au préalable. Traverser des terres et des plans d'eau pour se rendre sur des terres adjacentes à des fins commerciales est également permis. Les entreprises de pêche commerciale ont le droit d'accès aux eaux et aux terrains riverains.

Les particuliers et les administrations publiques possédant des droits miniers sur des terres visées bénéficient d'un droit d'accès pour se livrer à l'exploration et à la mise en valeur de gîtes minéraux ainsi qu'à la production ou au transport de minéraux, à condition de conclure à cette fin une entente avec la partie autochtone visée ou avec les conseils des droits de surface créés dans le cadre de chaque entente. Par ailleurs, l'exercice des droits de prospection minière que détiennent certaines personnes ne nécessite pas l'obtention d'un permis d'utilisation des terres. Ces personnes ont également accès aux terres visées par l'entente, pour autant qu'elles préviennent la partie autochtone concernée. Quiconque désire se livrer à de l'exploration pétrolière, gazière ou minière sur des terres visées doit consulter au préalable la partie autochtone concernée par l'intermédiaire de l'organisme gouvernemental compétent. Au cours des consultations, des questions comme l'incidence sur l'environnement et la faune, l'embauche d'autochtones, les débouchés commerciaux et la formation devront également être abordées. Les projets de mise en valeur peuvent être soumis à l'étude d'organismes créés dans le cadre des ententes concernées, lesquels présenteront leurs recommandations au ministre compétent en faisant état de toute nécessité de compromis.

L'entente avec les Gwich'ins comprend également l'Accord transfrontalier du Yukon entre la Couronne et le Conseil tribal des Gwich'ins (annexe C de l'accord). Cet accord porte sur les droits des Gwich'ins Tetlit dans le secteur de piégeage collectif de Fort McPherson et dans les secteurs contigus également régis par l'Accord-cadre définitif du Yukon. Plus précisément, les Gwich'ins Tetlit et la Première nation Gwich'in Vuntut, la Première nation de Dawson et la Première nation Na-cho Ny'a'k Dun ont conclu en 1990 un accord concernant les intérêts des Gwich'ins Tetlit dans un secteur inclus dans l'accord-cadre définitif. L'accord parallèle contient des clauses relatives aux terres du Yukon qui deviendront la propriété des Gwich'ins Tetlit, notamment des clauses concernant la représentation des deux parties autochtones au sein des organismes conjoints de gestion des terres et des ressources et d'autres concernant les droits de récolte des Gwich'ins Tetlit dans les zones exploitées depuis toujours par plusieurs

collectivités autochtones. Les droits et les avantages indiqués dans l'accord parallèle sont les mêmes que ceux qui ont été décrits précédemment.

6. Offre globale du gouvernement du Québec aux nations atikamekw et montagnaise

En 1980, le Québec a accepté de collaborer avec le gouvernement du Canada et de participer aux négociations avec la nation atikamèque et la nation montagnaise (représentées par le Conseil des Atikamekw et des Montagnais, ou CAM) en vue du règlement de leurs revendications globales, qui couvrent une grande partie du nord-est du Québec et la moitié sud du Labrador. Le gouvernement de Terre-Neuve n'a pas participé à ces négociations, parce qu'il ne considère pas les membres des nations représentées par le CAM comme des ressortissants. En 1988, les parties ont conclu une entente de principe qui établissait, entre autres, des mesures provisoires concernant la majeure partie du territoire revendiqué au Québec. En décembre 1994, le Québec a déposé une offre dans l'espoir d'accélérer les discussions et de conclure un accord définitif avant la fin de 1995. La proposition, qui ne constitue pas une offre définitive de la part de la province, regroupe les prises de position acceptables des trois parties et leur a été soumise à titre purement consultatif⁴

Le titre 2 de l'offre contient les clauses territoriales proposées par le gouvernement du Québec. On envisage de créer trois grandes catégories de terres: des «domaines⁵», des «zones de ressources à gestion partagée» et des «zones d'activités traditionnelles», en plus des terres du domaine public. Les domaines seraient les terres qui constituent les réserves existantes ainsi que les nouvelles terres transférées par la province aux collectivités. Les collectivités atikamèques et montagnaises⁶ posséderaient ces terres, les droits miniers et tous les autres droits fonciers, à l'exception des droits sur le lit et les rives des cours d'eau, y compris les réservoirs hydroélectriques. Une fois transférées, ces terres cesseraient d'être des réserves, mais les droits ancestraux s'y rattachant seraient protégés par la Loi constitutionnelle de 1982. La superficie totale proposée pour répondre aux besoins des 12 collectivités concernées se chiffre à 4000 kilomètres carrés. Les domaines sont destinés à l'usage exclusif des collectivités atikamèques et montagnaises concernées et formeraient le territoire sur lequel les administrations de chacune de ces

collectivités (administrations autonomes) bénéficieraient de l'autonomie gouvernementale. Les sphères de compétence comprendraient notamment les questions liées à l'aménagement des terres, l'octroi d'intérêts et de droits sur les ressources foncières et naturelles et la gestion des ressources forestières, fauniques et minières.

Des zones d'activités traditionnelles, qui doivent également être désignées zones de ressources à gestion partagée, d'une superficie totale de 40000 kilomètres carrés, doivent être créées (pour les Attikameks et les Montagnais). Le Québec conserverait le droit de propriété ainsi que les droits d'usage et d'occupation. Cependant, les Montagnais et les Attikameks bénéficieraient de droits exclusifs de piégeage, de chasse, de pêche et de cueillette (récolte). Afin d'harmoniser les droits réciproques, la province a proposé que les parties établissent chacune un code régissant leurs activités respectives; ces codes seraient fondus en un seul qui serait chargé d'administrer un comité de cogestion. Ce comité comprendrait un nombre égal de représentants des autorités publiques régionales. Les zones ainsi créées seraient assujetties aux lois provinciales, mais le gouvernement du Québec a proposé à leur égard un certain nombre d'initiatives de développement économique, notamment le droit de premier refus des autochtones en ce qui concerne l'établissement de pourvoiries et le droit de toucher une partie des revenus provinciaux provenant des terres et des ressources qui s'y trouvent.

On peut créer des sites protégés qui seraient gérés exclusivement ou cogérés par le gouvernement autonome concerné. Les terres domaniales d'une superficie de 10000 kilomètres carrés seraient désignées «aires de conservation». On n'y pratiquerait aucune mise en valeur des ressources si ce n'est des activités liées aux loisirs, au tourisme et à la faune. Ces terres seraient cogérées uniquement par le gouvernement du Québec et les Montagnais. L'offre comprend une proposition du gouvernement du Canada visant à transformer la réserve de parc national de l'archipel de Mingan en parc national, la direction de certaines initiatives de mise en valeur socio-économique et de cogestion se faisant exclusivement avec les Montagnais.

Enfin, le Québec propose que les familles s'adonnant à des activités de récolte sur certains emplacements de piégeage situés en dehors de la zone d'activités traditionnelles conservent leurs droits exclusifs de récolte

de subsistance. La province, dans le dessein de promouvoir l'essor économique, propose également d'autoriser l'accès à 186000 mètres cubes de bois dans une forêt déjà assujettie à des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier, une aide étant prévue pour favoriser la création d'entreprises autochtones d'exploitation forestière.

L'exploitation des ressources par les autochtones et les non-autochtones ainsi que les activités connexes sur toutes les autres terres seraient assujetties aux lois d'application générale. En ce qui concerne les autres nations autochtones établies sur le territoire (Cris de la baie James), l'offre stipule que les problèmes de chevauchement de territoires seront réglés par le gouvernement du Canada selon les modalités prévues dans l'accord-cadre de 1988.

Bien que l'offre précise que des clauses régissant l'accès du public et de tiers aux terres seront incorporées dans les accords définitifs, le Québec propose que certains droits antérieurs touchant les terres autochtones sélectionnées (tels que les droits miniers) restent en vigueur jusqu'à leur expiration. En contrepartie, dans le cadre du système de transition proposé, la province suggère que ne soient pas cédés ni attribués des droits permanents sur les terres, sauf en ce qui concerne les ressources qui restent la propriété du Québec. En outre, le Québec aiderait financièrement les Montagnais et les Attikameks à participer au développement, à l'entretien, au fonctionnement et à la gestion de centrales hydroélectriques d'une puissance inférieure à 25 mégawatts. Enfin, les municipalités concernées recevraient des indemnités.

L'annexe C de l'offre énonce les conditions auxquelles doit se faire l'expropriation des domaines attikameks et montagnais. Un organisme reconnu par le gouvernement de la province peut exproprier ces terres pour cause d'utilité publique, conformément aux lois provinciales. Cependant, il doit négocier avec la collectivité touchée en vue de l'indemniser (en lui offrant d'autres terres ou de l'argent). En l'absence d'une telle entente, la tenue d'audiences publiques s'imposerait et les terres ne pourraient être expropriées qu'avec l'approbation du Cabinet.

Notes:

1 Ce résumé s'appuie sur le texte des deux conventions et sur René Dussault et Louis Borgeat, *Traité de droit administratif*, 2e éd., tome 1, Québec, Presses de l'Université Laval, 1984.

2 Les collectivités signataires de l'accord sont la Première nation de Carcross/Tagish, les Premières nations de Champagne/Aishihik, la Première nation de Dawson, la Première nation de Kluane, la Première nation Kwanlin Dunn, la Première nation Liard, la Première nation de Little Salmon/Carmacks, la Première nation Na-cho Ny'a'k Dun, le conseil Déna de Ross River, la Première nation de Selkirk, le conseil des Ta'an Kwach'an, le conseil des Tlingits de Teslin, la Première nation Gwich'in Vuntut et la Première nation de White River.

3 En plus des réserves actuelles, d'autres terres ont été mises de côté un peu partout au Yukon à l'intention des Indiens, pour la construction de logements, d'immeubles ainsi qu'à d'autres fins.

4 «Revendications territoriales globales des nations atikamekw et montagnaise: Offre du gouvernement du Québec», décembre 1994; et «Synthèse de l'offre globale du gouvernement du Québec aux nations atikamekw et montagnaise», décembre 1994. Voir aussi Renée Dupuis, «Historique de la négociation sur les revendications territoriales du Conseil des Atikamekw et des Montagnais (1978-1992)» dans *Recherches amérindiennes au Québec*, 1993, vol. 23, no 1, pp. 35 à 48.

5 L'expression «terres en fief simple» employée dans la synthèse établie par les négociateurs en juin 1993 a été remplacée par le terme «domaines».

6 Il existe trois collectivités attikamèques (Manouane, Obedjiwan et Weymontachie), qui se trouvent toutes dans la zone forestière de la Haute-Mauricie, et neuf collectivités montagnaises. Sept de ces dernières sont établies dans une zone de 900 kilomètres de long de la côte nord du Saint-Laurent (Les Escoumins, Betsiamites, Sept-êles ou Uashat-Maliotenam, Mingan, Natashquan, La Romaine et Saint-Augustin ou Pakuashipi); les

deux autres se trouvent au Lac-Saint-Jean (Pointe-Bleue ou Mashteviatsh)
et à proximité de Schefferville (Matimekosh).

Annexe 4A: Clauses territoriales des traités modernes

1. Convention de la Baie James et du Nord québécois et Convention du Nord-Est québécois¹

La Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ) et la Convention du Nord-Est québécois (CNEQ), signée ultérieurement, constituent essentiellement des règlements à l'amiable visant à résoudre les différends qu'a provoqués le projet de centrale hydroélectrique de la baie James (annoncé en 1971). Signées en 1975 et en 1978, et tenues pour les premiers traités canadiens de l'ère moderne, ces conventions en sont également venues à être considérées comme des textes de référence pour les ententes ultérieures sur les revendications globales. Les parties signataires de la CBJNQ sont le Grand Conseil des Cris du Québec (représentant huit collectivités crie), la Société des Inuit du Nord québécois, le gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec, la Commission hydroélectrique du Québec (Hydro-Québec), la Société d'énergie de la Baie James et la Société de développement de la Baie James. Conclue entre les mêmes parties non autochtones et la bande Naskapi du Québec (Kobac Naskapi-Aeyouch), la CNEQ modifie la CBJNQ.

Le territoire visé par la CBJNQ et la CNEQ couvre une vaste région du Nord québécois dont la superficie s'élève à environ 410000 milles carrés (1061900 kilomètres carrés). Ces conventions attribuent aux Cris de la baie James et aux Inuit du Nunavik (Nord québécois) une zone de «droit d'usage prioritaire» (qui correspond aux terres utilisées par leurs ancêtres ou territoires ancestraux) et une zone de «droit d'usage commun» (qui est une zone d'utilisation parallèle). La zone d'usage prioritaire des Cris de la baie James s'étend sur une superficie d'environ 13510 milles carrés (35000 kilomètres carrés); elle est située au sud du 55e parallèle. L'administration de ces terres relève de deux institutions publiques: le Conseil régional de la Baie James (CRBJ) et la Société de développement de la Baie James (SDBJ). La SDBJ, qui est composée d'un nombre égal de représentants des Cris, des Naskapis et du gouvernement du Québec, est une entité constituée en vertu d'une loi provinciale en vue d'assurer l'administration municipale des terres de catégorie 2. Elle a été créée par le gouvernement québécois afin de promouvoir, de planifier et de coordonner le développement au sein du territoire. Les autorités provinciales ont

également mis sur pied l'Administration régionale crie, qui regroupe toutes les sociétés ayant compétence sur les terres de catégorie 1. Chargée de défendre les intérêts des Cris, cette administration coordonne et gère tous les programmes et services en vigueur sur les terres de catégorie 1, lorsque les collectivités lui délèguent cette responsabilité.

La région située au nord du 55e parallèle, considérée comme la zone de droit d'usage prioritaire des Inuit, couvre une superficie d'environ 21616 milles carrés (56000 kilomètres carrés). L'administration de cette région est assurée par un organisme public, l'Administration régionale Kativik, d'où son appellation de région Kativik. L'Administration régionale Kativik est chargée de superviser l'aménagement du territoire, d'appliquer les procédures d'évaluation environnementale prévues dans la Convention et d'assurer les services publics.

La CBJNQ et la CNEQ accordent à chaque partie autochtone certains droits sur les terres et les ressources qui sont situées dans sa zone de droit d'usage prioritaire, les terres en question étant divisées en trois catégories: 1 (subdivisées en 1A et 1B dans la région crie), 2 et 3. Les terres de catégorie 1 sont exclusivement réservées à l'usage et au bénéfice des signataires autochtones. Chaque collectivité crie de la baie James a reçu environ 2158 milles carrés (environ 5589 kilomètres carrés) de terres avoisinantes ou adjacentes. Chaque collectivité inuit a reçu le titre de propriété d'une zone de 3130 milles carrés (à peu près 8106 kilomètres carrés) attribuée de façon analogue. Alors que le Québec conservait les droits miniers, les bénéficiaires autochtones se sont vu attribuer le droit exclusif d'utilisation des ressources forestières et de récolte.

Dans la région crie, le titre de propriété des terres de catégorie 1A revient à la Couronne du chef du Québec. À tous les autres égards, cependant, ces terres relèvent de la compétence du gouvernement fédéral, lequel est chargé de les administrer conformément à la Constitution. Les terres de catégorie 1A sont assujetties au régime établi en vertu de la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec. Celles de la catégorie 1B ont été intégralement transférées à la société foncière de la collectivité autochtone et ne relèvent pas de la compétence fédérale. La Loi sur les villages cris et sur le village naskapi place les terres de catégorie 1B sous la compétence des municipalités de villages et instaure des municipalités autochtones dont la composition est identique à celle des sociétés foncières dont il a été

question plus haut. Dans la région Inuit ou Kativik, les terres de catégorie 1 ne sont pas subdivisées en terres de catégories 1A ou 1B. La Loi concernant les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik instaure les structures organisationnelles locales et régionales. Les municipalités du Nord sont établies sur des terres de catégorie 1. Chaque conseil municipal est également responsable de l'administration des terres de catégorie 2.

Les terres de catégorie 2 appartenant aux Cris de la baie James couvrent une superficie de 25130 milles carrés (environ 65 086 kilomètres carrés); elles sont situées au sud du 55e parallèle, les Inuit ayant droit à une zone de 231 milles carrés (à peu près 598,29 kilomètres carrés). Les terres de catégorie 2 attribuées aux collectivités inuit situées au nord du 55e parallèle s'étendent sur une superficie de 35000 milles carrés (approximativement 90650 kilomètres carrés), dont une petite partie a été réservée pour les Cris Whapmagoostui et une autre, couvrant 1600 milles carrés (environ 4144 kilomètres carrés), a été attribuée par la suite à la bande Naskapi en vertu de la CNEQ. Les parties autochtones possèdent les droits exclusifs de chasse, de pêche et de piégeage, mais les terres de catégorie 2 sont également accessibles à d'autres parties à des fins de mise en valeur. Il a été entendu que, si cette mise en valeur devait l'emporter sur l'exploitation des ressources par les autochtones, ces terres seraient remplacées. Même si, en matière de chasse, de pêche et de piégeage, de développement touristique et d'exploitation forestière, les collectivités autochtones continuent de participer à la gestion de ces terres et à celle des ressources qui s'y trouvent, le Québec en a conservé le titre de propriété et elles demeurent sous sa compétence.

Les terres de catégorie 3, c'est-à-dire le reste des terres faisant partie du territoire en question, constituent un type unique de terres publiques provinciales. Autochtones et non-autochtones peuvent chasser et pêcher sur ces terres, mais les autochtones bénéficient de droits exclusifs pour l'exploitation de certaines espèces (sauf les oiseaux migrateurs et les animaux marins). Les parties autochtones participent également à l'administration et à la mise en valeur des terres. La province, la Société d'énergie de la Baie James, Hydro-Québec et la Société de développement de la Baie James ont des droits spécifiques quant au développement des ressources provenant des terres de catégorie 3. Cependant, selon la nature du projet et la sphère de compétence qu'il fait intervenir, c'est

l'administration fédérale ou le gouvernement provincial qui doit entreprendre l'évaluation de ses incidences écologiques. (L'interprétation de cette clause a été et demeure la source de très nombreux litiges, à cause des projets d'aménagement hydroélectrique du Québec.)

Le titre de propriété des terres de catégorie 1 échoit collectivement à l'administration autochtone compétente. La Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord et la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec confèrent pleins pouvoirs aux administrations crie et naskapie, en ce qui concerne l'administration locale, ainsi que l'administration et la gestion des terres. La compétence et les pouvoirs dont disposent les structures administratives locales et régionales de la baie James sont analogues à ceux dont bénéficient les municipalités du sud de la province. Les pouvoirs qu'exercent les administrations locales sur les terres de catégorie 1 sont les suivants: utilisation des terres et des ressources et zonage; élaboration des plans d'aménagement des terres; établissement des règlements concernant l'utilisation des terres et des ressources; réglementation de la construction et de l'utilisation des bâtiments; protection de l'environnement; chasse, pêche et piégeage. Dans ce dernier cas, cependant, la réglementation sur l'exploitation des ressources fauniques doit être soumise au comité conjoint établi aux termes de la CBJNQ, et le ministre compétent peut la rejeter (pour plus de précisions sur la gestion de ces ressources, voir l'annexe 4B). Aucune terre de catégorie 1 ne peut être vendue ou cédée de quelque façon que ce soit, sauf à la province.

Les parties autochtones signataires des deux conventions ont également obtenu le droit de premier refus en ce qui concerne l'exploitation de pourvoires sur les terres de catégorie 3, pour une période de 30 ans à compter de la date d'entrée en vigueur des conventions. Cependant, afin de se prévaloir de ce droit, les parties autochtones ont dû, dans au moins trois cas sur dix, renoncer à exercer cette dernière prérogative à propos de demandes d'exploitation émanant de non-autochtones. Le Comité conjoint sur la chasse, la pêche et le trappage, institué conformément à la CBJNQ, est chargé de superviser l'application de cette clause (pour plus de précisions sur ce comité, voir l'annexe 4B). Outre les indemnités payées par l'État canadien et le gouvernement québécois, les bénéficiaires ont également droit à 25% des redevances payées à la province pour d'autres formes de mise en valeur (p. ex. exploitation minière et forestière), bien que

cette indemnité ait été remplacée ultérieurement par une somme forfaitaire.

Pour des raisons de servitudes publiques, il existe en plus un certain droit d'accès aux terres et aux eaux autochtones. Les mandataires du gouvernement peuvent se rendre sur des terres de catégorie 1 lorsque l'exige la prestation de programmes ou de services publics ou encore lorsqu'il faut procéder à des travaux publics.

2. Convention définitive des Inuvialuit

La convention sur les revendications globales conclue en 1984 entre le Comité d'étude des droits des autochtones (représentant les Inuvialuit de l'Ouest arctique) et le gouvernement du Canada a transféré aux Inuvialuit le titre de propriété d'un territoire d'une superficie d'environ 91000 kilomètres carrés, appelé Région visée par le règlement de la revendication des Inuvialuit (RRRI). Les Inuvialuit détiennent la plénitude des droits de surface et des droits tréfonciers sur une zone de quelque 12800 kilomètres carrés (catégorie A), ainsi que les droits de surface au sable et au gravier sur une autre zone totalisant 78200 kilomètres carrés (catégorie B). Les terres de la catégorie A ont été réparties en blocs d'à peu près 1700 kilomètres carrés et se trouvent plus ou moins à proximité des six collectivités faisant partie de la RRRI. Le titre en fief simple absolu s'applique au lit de tous les lacs, cours d'eau et autres plans d'eau situés sur les terres des Inuvialuit, tandis que la Couronne conserve la propriété de toutes les eaux situées dans la RRRI. Enfin, un bloc d'environ 2000 kilomètres carrés à Cap Bathurst a été octroyé en fief simple absolu. C'est l'Inuvialuit Land Corporation — filiale de l'Inuvialuit Regional Corporation — qui détient collectivement le titre de propriété de la zone en question et qui est chargée de la gérer.

La Convention assujettit la région située entre l'Alaska, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest (appelée «versant nord du Yukon») à un régime spécial de conservation qui prévoit la création d'un parc national couvrant la partie ouest de cette région ainsi que celle d'un parc territorial (parc de l'île Herschel). Les Inuvialuit détiennent les droits d'exploitation sur les deux zones et participent à leur gestion. Les autres droits d'exploitation et de gestion des Inuvialuit concernant les terres et les ressources de toute la RRRI sont décrits à l'annexe 4B.

Les droits d'accès public sont liés à certaines conditions qui visent à prévenir les dommages, les méfaits et l'obstruction. Le public a accès sans préavis aux terres des Inuvialuit en cas d'urgence ou pour se rendre sur des terres adjacentes. Il peut également se rendre sur des terres appartenant aux Inuvialuit à des fins récréatives, à condition d'obtenir préalablement leur consentement. Les Inuvialuit ont notamment accepté de permettre aux pêcheurs (sportifs ou commerciaux) d'avoir accès à leurs terres qui ne sont pas situées dans le voisinage des six collectivités, à condition que les intéressés se soient fait inscrire auprès de l'administration compétente (comité de chasseurs et de pêcheurs ou organisme gouvernemental). Les mandataires du gouvernement peuvent avoir accès aux terres des Inuvialuit et en utiliser les ressources naturelles lorsqu'il leur faut mettre en œuvre et gérer des programmes et des projets. Le gouvernement s'est également réservé le droit de gérer les pêches sur les terres de catégorie B. Le ministère de la Défense nationale dispose par ailleurs de droits d'accès à des fins d'exercices militaires, mais il doit d'abord négocier une entente assortie d'une indemnisation.

L'accès aux terres des Inuvialuit a été accordé à des particuliers qui doivent se rendre sur des terres n'appartenant pas aux Inuvialuit. Par ailleurs, les détenteurs de droits aux ressources provenant des terres des Inuvialuit peuvent exercer ces derniers sans aucune modification ni interruption jusqu'à l'échéance des licences ou des permis les concernant. En contrepartie, le gouvernement du Canada remet aux Inuvialuit toutes les rentes et redevances touchées en vertu des droits aux ressources dévolus à des tiers. Lorsque les promoteurs de projets de mise en valeur sont tenus d'obtenir un droit de passage permanent sur les terres des Inuvialuit, ils doivent s'adresser directement à la commission inuvialuit d'administration des terres et négocier avec elle des accords de participation portant notamment sur les redevances à payer pour l'utilisation des terres de surface, sur les modalités d'indemnisation ainsi que sur toute autre forme de dédommagement. Par ailleurs, les Inuvialuit ont accepté de réserver pour les besoins des collectivités de la région, pour les besoins du secteur privé et, en troisième lieu, pour les grands travaux de l'État, une certaine quantité du sable et du gravier qui se trouve sur leurs terres. Le droit d'extraire du sable et du gravier est subordonné à l'obtention d'un permis ou d'une concession de la commission inuvialuit d'administration des terres.

Les terres inuvialuit ne peuvent être expropriées que par décret fédéral, sous réserve que des terres de remplacement ou une indemnité pécuniaire convenables soient offertes pour dédommager la perte de jouissance des terres et la perte effective en ressources. Tout litige concernant les terres expropriées doit être soumis à l'arbitrage (ainsi que le prévoit la convention). En outre, les Inuvialuit ont accepté de participer à des négociations dans les cas où toute administration gouvernementale aurait besoin de terres inuvialuit à des fins publiques.

3. Accord définitif du Nunavut

L'accord sur les revendications territoriales globales, conclu en 1993 par les Inuit de la région du Nunavut (représentés par la Fédération Tungavik du Nunavut) et l'État canadien, est le premier accord qui crée un nouveau territoire au Canada (le Nunavut), lequel sera doté d'un gouvernement et d'une assemblée législative distincts de ceux du reste des Territoires du Nord-Ouest.

Le chapitre 3 de l'Accord fixe les limites du nouveau territoire. La zone A englobe une partie des îles de l'Arctique et la région continentale de l'Est arctique (comprenant les zones marines adjacentes). La zone B comprend les îles Belcher, les îles associées et les zones marines adjacentes de la baie d'Hudson. En outre, le territoire inclut d'autres zones couvertes de plans d'eau et de banquises côtières. La zone 1 comprend les eaux situées au nord du 61^e parallèle et assujetties à la compétence du gouvernement canadien, au large de la limite de la mer territoriale, et la zone 2, les eaux de la baie James, de la baie d'Hudson et du détroit d'Hudson qui ne font pas partie d'une région visée par un règlement sur des revendications territoriales ou ne relèvent pas d'un autre pouvoir public. La zone de banquise côtière externe est du reste délimitée.

Le chapitre 19 de l'Accord expose les droits des Inuit sur les terres faisant partie du nouveau territoire public (également subdivisé en zones de droit d'usage régional). L'objet des «terres inuit» est de reconnaître aux Inuit des droits de propriété à l'égard des terres qui favorisent leur autosuffisance économique d'une manière compatible avec leurs aspirations et leurs besoins sociaux et culturels. On choisira par conséquent des terres qui sont situées à proximité de collectivités, qui comptent des sites importants et qui sont liées à certaines activités et à certains modes d'utilisation. Les

terres inuit sont détenues sous l'une ou l'autre des formes suivantes: en fief simple, y compris les droits de surface et les droits tréfonciers, ou en fief simple à l'exclusion de ces droits. D'une manière générale, le titre de propriété des Inuit comprend les nappes d'eau sauf lorsqu'elles constituent une démarcation ou lorsqu'il s'agit de zones transfrontalières. Les zones marines ne font pas partie des terres inuit. Le titre de propriété est collectif et il est détenu par une organisation inuit désignée (OID), c'est-à-dire la Tungavik ou une organisation inuit régionale désignée. Ce titre de propriété ne peut être transféré qu'à une autre OID ou, lorsqu'il s'agit de terres faisant partie d'une municipalité, au gouvernement du Canada, au gouvernement territorial ou à une municipalité. L'Accord prévoit également la cession ultérieure de certaines terres inuit au gouvernement pour des servitudes d'utilité publique et pour le système d'alerte du Nord.

Voici la superficie des différentes terres:

- Région d'aménagement du Nord-de-Baffin: d'une superficie de 86060 kilomètres carrés, elle comprend au moins 6010 kilomètres carrés en fief simple incluant les droits de surface et les droits tréfonciers (première forme) et environ 80 050 kilomètres carrés en fief simple à l'exclusion de ces droits (deuxième forme);
- Région d'aménagement du Sud-de-Baffin: d'une superficie de 64745 kilomètres carrés dont au moins 4480 kilomètres carrés de terres détenues sous la première forme et environ 60265 kilomètres carrés détenues sous la seconde;
- Région d'aménagement de Keewatin: d'une superficie de 95540 kilomètres carrés, elle comprend au moins 12845 kilomètres carrés de terres détenues sous la première forme et environ 82695 kilomètres carrés de terres détenues sous la seconde;
- Région d'aménagement de l'est de Kitikmeot: d'une superficie de 36970 kilomètres carrés, elle comprend au moins 1500 kilomètres carrés de terres détenues sous la première forme et environ 35470 kilomètres carrés de terres détenues sous la seconde;
- Région d'aménagement de l'ouest de Kitikmeot: d'une superficie d'au moins 66390 kilomètres carrés, elle comprend au moins 9645 kilomètres

carrés de terres détenues sous la première forme et environ 56745 kilomètres carrés de terres détenues sous la seconde;

- Région d'aménagement de Sanikiluaq: d'une superficie d'au moins 2486 kilomètres carrés de terres détenues sous la deuxième forme.

L'Accord institue également les parcs suivants: le parc national Auyuittuq (précédemment réserve de parc), le parc national de l'île d'Ellesmere, parc national dans la région nord de l'île de Baffin, et un parc national à Wager Bay (assujetti à un échange de terres inuit). On envisagera également la création de parcs territoriaux. Les Inuit participeront à la planification et à la gestion des parcs à la suite de la négociation d'ententes sur les répercussions et les avantages pour les Inuit (ERAI) (pour une analyse des ERAI, voir l'analyse du parc national Auyuittuq, dans l'île de Baffin, à l'annexe 4B).

Les Inuit ont un accès libre et illimité à l'exploitation des ressources de toute la région du Nunavut, y compris des terres des catégories 1 et 2, des terres de la Couronne, des parcs et des aires de conservation. En outre, sous réserve des droits et de la compétence du gouvernement du Canada, les Inuit peuvent continuer d'utiliser et d'exploiter pour leur consommation personnelle les ressources se trouvant dans les eaux libres de la zone de banquise côtière externe (pour plus de détails sur les droits de récolte et les méthodes de gestion, voir l'annexe 4B). Ce droit est assujetti au respect de la sécurité, à l'application des principes de conservation, à la signature d'ententes bilatérales et aux activités d'aménagement. Les deux dernières conditions sont plutôt élastiques puisqu'elles concernent des terres qui sont consacrées à des activités militaires, détenues en fief simple, octroyées en fief simple par suite de ratification (si la superficie est inférieure à un mille carré ou 2,6 kilomètres carrés), soumises à une convention de vente ou à un bail de surface. Par contre, le renouvellement des baux de surface est assujetti aux droits des Inuit. Les droits miniers existants sur des terres inuit sont maintenus à la suite de la ratification de l'Accord.

Les organisations inuit désignées (OID) bénéficient du droit de premier refus dans tout le Nunavut en ce qui concerne les nouveaux camps (de sportifs ou de naturalistes), la propagation, la culture ou l'élevage des ressources fauniques et la commercialisation de ces mêmes ressources (y compris des parties et des produits). Dans tous les cas, cependant, le

gouvernement peut déclarer ce droit échu si une OID, après s'en être prévaluée, omet alors d'établir une entreprise sans raison valable.

Le chapitre 21 de l'Accord porte sur les droits d'accès aux terres inuit de la région du Nunavut. D'une manière générale, les non-Inuit ne peuvent entrer sur des terres inuit, les traverser ou y séjourner qu'avec le consentement de l'OID concernée. L'entrée et l'accès sont toujours assujettis aux conditions suivantes: il est interdit de causer des dommages sur ces terres, d'y commettre des méfaits et d'en entraver la jouissance. Le public peut avoir accès à ces terres en cas d'urgence, dans le cadre d'un déplacement et pour atteindre un lieu de loisirs (y compris un droit de

récolte des ressources qui est assujetti aux lois d'application générale). Cependant, ces droits publics d'exploitation des ressources peuvent être supprimés lorsque l'OID concernée en réclame l'exclusivité. Des mandataires du gouvernement peuvent avoir accès à des terres inuit aux fins de prestation de services publics, de gestion de la faune et de recherches (à condition d'obtenir l'autorisation de l'organisme de gestion concerné), tandis que le ministère de la Défense nationale ne peut avoir accès à des terres inuit qu'après avoir conclu une entente avec l'OID concernée. Outre les prérogatives déjà mentionnées, les tiers peuvent, si l'OID y consent, avoir accès à des terres inuit pour y exploiter ou y mettre en valeur un gisement minier. Ce consentement peut être conditionnel au versement d'une indemnité.

Les autorités compétentes peuvent exproprier des terres inuit. Cependant, il leur faut d'abord essayer de négocier une entente visant l'utilisation ou le transfert de ces terres. Lorsqu'une telle entente se révèle impossible, la tenue d'audiences publiques s'impose. Les autorités doivent obtenir l'approbation du Cabinet fédéral ou du gouvernement territorial et verser les indemnités appropriées (dont le Tribunal des droits de surface, institué conformément à l'Accord, établit le montant).

4. Accord-cadre définitif entre le Conseil des Indiens du Yukon, le gouvernement du Canada et le gouvernement du Yukon

L'accord-cadre de 1993, conclu entre le Conseil des Indiens du Yukon (devenu le Conseil des Premières nations du Yukon) et les gouvernements fédéral et territorial, énonce les différents avantages et processus qui

doivent caractériser les diverses ententes sur les revendications négociées avec les Premières nations². Quatre ententes distinctes ont été ratifiées en 1994 avec la Première nation Gwich'in Vuntut, la Première nation Na-cho Ny'a'k Dun, le conseil des Tlingits de Teslin et les Premières nations de Champagne/Aishihik. Les chapitres 4, 5, 6 et 9 de l'Accord-cadre contiennent les clauses relatives aux terres visées par le règlement qui indiquent la superficie des terres, le régime de propriété de ces terres et leur mode de gestion par les collectivités, ainsi que les conditions d'accès s'y appliquant.

Ces chapitres contiennent des précisions sur les trois catégories de terres, celles de la catégorie A et de la catégorie B ainsi que les terres détenues en fief simple. Les plans d'eau et les lits des plans d'eau situés dans les limites d'une parcelle font partie de la terre visée par le règlement. Les Premières nations du Yukon disposeront à l'égard des terres de la catégorie A de droits équivalant à un titre de propriété en fief simple sur la surface de la terre et d'un plein titre de propriété en fief simple sur sa partie souterraine. Dans le cas des terres de la catégorie B, les Premières nations bénéficieront de droits équivalant uniquement à un titre de propriété de surface en fief simple. Les terres détenues en fief simple le seront en vertu d'un régime équivalant au titre de propriété en fief simple lorsque ce titre appartient à des particuliers. Il convient de signaler que l'on a employé intentionnellement l'expression «équivalant à un fief simple» pour les terres des catégories A et B afin d'éviter l'extinction des droits ancestraux que pourraient avoir les Premières nations. (Dans le préambule de l'accord, les parties reconnaissent explicitement que les Premières nations désirent conserver les droits et les titres ancestraux qu'elles revendiquent à l'égard des terres visées par le règlement.) Cependant, le titre de propriété des terres de catégories A et B est assujéti aux droits préexistants (droits inférieurs au fief simple), aux intérêts concernant l'utilisation des terres ou des ressources et aux renouvellements et remplacements, ainsi qu'aux droits de passage ou servitudes prévus dans les diverses ententes conclues avec les Premières nations. En contrepartie, toutes les redevances touchées par le gouvernement doivent être versées à la Première nation concernée. En outre, les Premières nations sont libres de se défaire des terres des catégories A et B, de les réacquérir ou de les faire radier de l'enregistrement. Dans ce cas, la cession du titre ou de l'intérêt détenu sur ces terres ou la renonciation à toute revendication les concernant ne sont pas touchées.

La superficie totale des terres nécessaires pour satisfaire les besoins de toutes les Premières nations du Yukon ne peut être supérieure à 16000 milles carrés (41439,81 kilomètres carrés). L'ensemble ne doit pas comprendre plus de 10000 milles carrés (25899,88 kilomètres carrés) de terres de catégorie A visées par le règlement. Chaque entente avec une Première nation doit préciser si les réserves existantes doivent conserver ce statut ou être désignées pour devenir des terres visées par le règlement et, par conséquent, cesser d'être des réserves. Les Premières nations du Yukon peuvent de surcroît convertir une terre mise de côté en terre visée par le règlement³. Si la superficie totale des réserves et des terres mises de côté conservées comme terres visées par le règlement par l'ensemble des Premières nations du Yukon demeure inférieure à 60 milles carrés (environ 163 kilomètres carrés), celles-ci pourront choisir des parcelles supplémentaires d'une superficie maximale de 60 milles carrés au total (voir tableau 4A.1).

Le chapitre 10 de l'Accord prévoit la création d'une catégorie supplémentaire de terres, les «zones spéciales de gestion» réservées à la conservation. Des ententes concernant les droits et les avantages dont bénéficient les Premières nations concernées à l'intérieur de ces zones (exploitation des ressources, participation à des débouchés économiques) doivent être conclues.

Les Premières nations disposeront du pouvoir d'établir des règlements administratifs concernant l'utilisation et l'occupation des terres par des tiers, y compris celui de faire payer des redevances ou des droits, de veiller à la gestion des terres, d'établir et de tenir des documents cadastraux. En outre, les Premières nations du Yukon auront le droit de gérer, d'administrer, d'attribuer et de réglementer les droits de récolte des Indiens du Yukon sur les terres visées. (Pour plus de précisions, voir la section sur l'Accord-cadre définitif du Yukon à l'annexe 4B.)

Plusieurs restrictions s'appliquent au choix des terres. On ne peut disposer des terres appartenant à des intérêts privés ou des terres faisant l'objet d'une convention de vente ou d'un bail qu'avec le consentement du propriétaire. Il en va de même pour les terres louées à bail, les terres occupées par une administration fédérale, territoriale ou municipale ou cédées à une telle administration. Enfin, le choix ne peut porter sur des terres que traversent des routes publiques, qui font l'objet d'un droit de

passage ou dont la situation géographique les place à la ligne de démarcation de deux sphères de compétence.

L'interdiction de causer des dommages à ces terres, d'y commettre des méfaits et d'en restreindre la jouissance en limite le droit d'accès public. En cas d'urgence, tout le monde a le droit d'entrer sur des terres visées par le règlement. Toute personne a aussi le droit d'y accéder, sans le consentement de la Première nation concernée, pour se rendre sur des terres adjacentes non visées par le règlement, à des fins commerciales ou récréatives. Les titulaires de permis peuvent pénétrer sur des terres visées pour exercer les droits que ces permis leur confèrent. Les mandataires du gouvernement ont le droit d'entrer sur des terres visées et d'en utiliser les ressources naturelles à des fins accessoires chaque fois que la prestation ou la gestion de programmes et de projets l'exige. Le gouvernement continuera de veiller à la gestion des pêches sur les terres de la catégorie B. De plus, le ministère de la Défense nationale a le droit de pénétrer sur des terres visées, non mises en valeur, pour y effectuer des manœuvres militaires avec le consentement de la Première nation touchée ou, si ce consentement est refusé, grâce à une ordonnance du Conseil des droits de surface créé conformément à l'Accord.

Pour pouvoir chasser sur les terres de la catégorie B, le public doit en obtenir la permission, sauf en ce qui concerne les emprises riveraines. Les personnes qui veulent faire de l'exploration minière ont besoin, de même, d'obtenir la permission de la Première nation concernée, la mise en valeur de tout gisement minier devant être négociée. Le public a le droit d'entrer sur les terres de la catégorie B pour y faire de la chasse non commerciale. Pour avoir accès au sous-sol en vue de l'exploration et de la mise en valeur d'un gisement minier, le promoteur doit généralement négocier (avec la Première nation touchée ou le Conseil des droits de surface) une entente stipulant les conditions d'accès.

TABLEAU 4a.1
Répartition des terres visées par le règlement

	Catégorie A		Fief simple et catégorie B		Total		Répartition fondée sur l'art 4.3.4	
	1	2	1	2	1	2	1	2
Première nation de Carcross/Tagish	400	1 036	200	518	600	1 554	2,9	8
Premières nations de Champagne et de Aishihik	475	1 230	450	1 165	925	2 396	12,17	32
Première nation de Dawson	600	1 554	400	1 036	1 000	2 590	3,29	9
Première nation de Kluane	250	648	100	259	350	907	2,63	7
Première nation des Kwalin Dun	250	648	150	389	400	1 036	2,62	7
Première nation de Liard	930	2 409	900	2 331	1 830	4 740	2,63	7
Première nation de Little Salmon/Carmacks	600	1 555	400	1 036	1 000	2 590	3,27	8
Première nation des Nacho Nyak Dun	930	2 409	900	2 331	1 830	4 740	3,58	9
Conseil Déna de Ross River	920	2 383	900	2 331	1 820	4 714	2,75	7
Première nation de Selkirk	930	2 409	900	2 331	1 830	4 740	2,62	7
Conseil des Ta'an Kwach'an	150	389	150	389	300	777	3,21	8
Conseil des Tlingits de Teslin	475	1 230	450	1 165	925	2 396	12,88	33
Première nation des Gwich'ins Vuntut	2 990	7 744	—	—	2 990	7 744	2,74	7
Première nation de White River	100	259	100	259	200	518	2,72	7
Total	10 000	25 900	6 000	15 540	16 000	41 440	60	155

Notes

1 = En milles carrés.

2 = En kilomètres carrés approximatifs (conversion arrondie des milles carrés).

Source: Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Accord-cadre définitif entre le gouvernement du Canada, le Conseil des Indiens du Yukon et le gouvernement

Bien que les parties reconnaissent que les terres visées sont essentielles

aux Premières nations du Yukon et que leur expropriation est par conséquent à éviter, les autorités compétentes ont effectivement le pouvoir d'exproprier. Toutefois, il leur faut d'abord essayer de négocier une entente concernant l'utilisation ou le transfert des terres concernées et, à défaut d'y parvenir, tenir des audiences publiques. L'approbation du Cabinet fédéral ou du gouvernement territorial est également indispensable, de même que le versement d'une indemnité (dont le montant est fixé par le Conseil des droits de surface).

5. Ententes sur la revendication territoriale globale des Dénés et Métis du Sahtu et celle des Gwich'ins

En août 1993, le Canada a signé une entente sur la revendication territoriale globale des Sahtus (Slavey, Hare et Mountain) et des Métis de la région du Sahtu dans les Territoires du Nord-Ouest. Le gouvernement canadien a également signé en avril 1992 une autre entente avec le Conseil tribal des Gwich'ins (pour les Gwich'ins [également appelés Loucheux] des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon). Bien que les Dénés du Sahtu et les Gwich'ins soient signataires du Traité 11 et que les Métis de la région aient reçu des subventions en espèces pour avoir renoncé à leurs revendications, le gouvernement fédéral a accepté d'entamer avec ces nations des négociations sur leurs revendications globales pour trancher les différends suscités par l'interprétation de leurs droits ancestraux et issus de traités. Étant donné la nature pratiquement identique des clauses territoriales des deux ententes (chapitre 19 de l'entente avec les Dénés et les Métis du Sahtu et chapitre 18 de l'entente avec les Gwich'ins), il a été jugé bon de les aborder ensemble.

Les Gwich'ins doivent recevoir 16 264 kilomètres carrés de terres en fief simple, à l'exclusion des mines et des gisements miniers susceptibles d'être découverts sur la surface ou dans le sous-sol de ces terres et du droit de mettre ces mines et gisements en valeur. Les Gwich'ins doivent également obtenir le titre de propriété en fief simple, y compris les droits tréfonciers et les droits de surface sur des terres d'une superficie de 4299 kilomètres carrés; ils doivent aussi obtenir 1755 kilomètres carrés de terres en fief simple, y compris les mines et les minéraux, ainsi qu'un dernier bloc de 93 kilomètres carrés pour lequel le titre de propriété ne portera que sur les mines et minéraux souterrains, sous réserve des droits et des intérêts existants (cette parcelle est appelée «terres d'Aklavik»). Quant aux Dénés

et aux Métis du Sahtu, ils doivent recevoir collectivement le titre de propriété de 39624 kilomètres carrés de terres en fief simple, sans les droits tréfonciers et les droits de surface aux mines et aux gisements miniers. On doit également leur transférer un bloc supplémentaire de 1813 kilomètres carrés de terres en fief simple, le titre de propriété incluant les droits de surface et les droits tréfonciers aux mines et aux gisements miniers.

Le titre de propriété des Gwich'in et des Dénés et Métis du Sahtu inclut les parties du lit des plans d'eau situées à l'intérieur des limites des terres, mais non les eaux limitrophes. La superficie totale comprend une catégorie de terres appelées «terres municipales» qui doivent indiquer aux collectivités les délimitations des administrations locales à des fins résidentielles, commerciales, industrielles et ancestrales. Ces terres peuvent être cédées à quiconque et cessent alors, du fait même, d'être des terres visées par le règlement. Ces terres peuvent également être libérées, moyennant indemnisation à des fins d'utilité publique (p. ex. en vue de couloirs routiers). À l'exception des terres municipales, qui sont assujetties aux taxes foncières, toutes les autres terres visées sont exemptes des taxes fédérales, territoriales ou municipales.

Les processus de sélection décrits dans les ententes précisent les divers critères selon lesquels s'opère le choix des terres. En voici les principaux: sauf indication contraire, les terres assujetties à un droit de propriété en fief simple, à un contrat de vente ou à un bail ne peuvent être sélectionnées; il en va de même pour les terres qui sont administrées ou réservées par une administration publique (fédérale, territoriale ou municipale). Une superficie raisonnable de terres domaniales doit être laissée accessible à des fins publiques, que ce soit pour les loisirs ou l'exploitation de la faune. En outre, le gouvernement peut, moyennant indemnisation, exproprier les terres visées (en les remplaçant par des terres d'une superficie suffisante pour que la superficie totale reste la même).

Les terres sont propriété collective et le titre de propriété ne peut être cédé à quiconque, si ce n'est à la Couronne ou à une organisation autochtone désignée. Les organisations désignées sont tenues de gérer les terres et d'en contrôler l'utilisation et elles peuvent en assujettir l'utilisation et l'occupation au versement de rentes ou de droits. Cependant, il est prévu qu'elles fournissent (moyennant une certaine indemnisation) des matériaux

de construction (sable, gravier, argile, par exemple) ou y autorisent l'accès s'il n'existe aucune autre source d'approvisionnement.

Les droits de récolte des bénéficiaires sont analogues à ceux que prévoient diverses ententes relatives à d'autres revendications territoriales où les parties autochtones possèdent les droits exclusifs et préférentiels d'exploitation des ressources sur les terres visées, ainsi qu'à l'égard des zones protégées et des parcs. Divers organismes ont été créés pour superviser la gestion et la réglementation des ressources fauniques et halieutiques, l'aménagement des terres et l'évaluation à des fins écologiques de projets de mise en valeur. Chaque organisme est composé de représentants de la partie autochtone, mais c'est le ministre responsable qui, en dernière analyse, conserve le pouvoir de décision.

D'une façon générale, seuls les bénéficiaires des ententes ont accès aux terres visées. Il existe toutefois de nombreuses exceptions à cette règle. Le non-autochtone désireux d'entrer sur ces terres est assujéti à certaines conditions: il lui est interdit d'y causer des dommages, d'y commettre des méfaits, d'y faire des transformations ou d'en restreindre la jouissance. L'installation de camps permanents ou saisonniers est également interdite. En cas d'urgence, toute personne peut avoir accès aux terres et aux eaux qui les recouvrent. Le public a le droit d'utiliser les eaux intérieures pour ses déplacements ou pour ses loisirs, mais il ne peut récolter la faune à des fins récréatives (poissons et oiseaux migrateurs) que dans les eaux dont font état les annexes. Les organismes gouvernementaux ou les ministères ont le droit de pénétrer sur des terres visées, de les traverser et d'y séjourner pour assurer la prestation de programmes et de services ou pour établir des aides à la navigation. En outre, si le gouvernement, y compris le ministère de la Défense nationale, a besoin d'occuper ou d'utiliser de façon permanente une terre visée, il lui incombe de négocier une entente en ce sens avec les parties autochtones.

Comme le laissent entendre les clauses territoriales, les parties disposant déjà, à des fins commerciales, de droits d'utilisation ou d'exploitation des terres visées continueront de bénéficier de ces droits et des avantages qui en découlent. Ces droits pourront en outre être renouvelés, remplacés ou cédés. Les déplacements sur les eaux et sur les terres riveraines sont autorisés dans le cadre d'une activité commerciale, mais on doit alors emprunter le chemin le plus direct, d'où une utilisation minimale des terres,

et en informer la partie autochtone au préalable. Traverser des terres et des plans d'eau pour se rendre sur des terres adjacentes à des fins commerciales est également permis. Les entreprises de pêche commerciale ont le droit d'accès aux eaux et aux terrains riverains.

Les particuliers et les administrations publiques possédant des droits miniers sur des terres visées bénéficient d'un droit d'accès pour se livrer à l'exploration et à la mise en valeur de gîtes minéraux ainsi qu'à la production ou au transport de minéraux, à condition de conclure à cette fin une entente avec la partie autochtone visée ou avec les conseils des droits de surface créés dans le cadre de chaque entente. Par ailleurs, l'exercice des droits de prospection minière que détiennent certaines personnes ne nécessite pas l'obtention d'un permis d'utilisation des terres. Ces personnes ont également accès aux terres visées par l'entente, pour autant qu'elles préviennent la partie autochtone concernée. Quiconque désire se livrer à de l'exploration pétrolière, gazière ou minière sur des terres visées doit consulter au préalable la partie autochtone concernée par l'intermédiaire de l'organisme gouvernemental compétent. Au cours des consultations, des questions comme l'incidence sur l'environnement et la faune, l'embauche d'autochtones, les débouchés commerciaux et la formation devront également être abordées. Les projets de mise en valeur peuvent être soumis à l'étude d'organismes créés dans le cadre des ententes concernées, lesquels présenteront leurs recommandations au ministre compétent en faisant état de toute nécessité de compromis.

L'entente avec les Gwich'ins comprend également l'Accord transfrontalier du Yukon entre la Couronne et le Conseil tribal des Gwich'ins (annexe C de l'accord). Cet accord porte sur les droits des Gwich'ins Tetlit dans le secteur de piégeage collectif de Fort McPherson et dans les secteurs contigus également régis par l'Accord-cadre définitif du Yukon. Plus précisément, les Gwich'ins Tetlit et la Première nation Gwich'in Vuntut, la Première nation de Dawson et la Première nation Na-cho Ny'a'k Dun ont conclu en 1990 un accord concernant les intérêts des Gwich'ins Tetlit dans un secteur inclus dans l'accord-cadre définitif. L'accord parallèle contient des clauses relatives aux terres du Yukon qui deviendront la propriété des Gwich'ins Tetlit, notamment des clauses concernant la représentation des deux parties autochtones au sein des organismes conjoints de gestion des terres et des ressources et d'autres concernant les droits de récolte des Gwich'ins Tetlit dans les zones exploitées depuis toujours par plusieurs

collectivités autochtones. Les droits et les avantages indiqués dans l'accord parallèle sont les mêmes que ceux qui ont été décrits précédemment.

6. Offre globale du gouvernement du Québec aux nations atikamekw et montagnaise

En 1980, le Québec a accepté de collaborer avec le gouvernement du Canada et de participer aux négociations avec la nation atikamèque et la nation montagnaise (représentées par le Conseil des Atikamekw et des Montagnais, ou CAM) en vue du règlement de leurs revendications globales, qui couvrent une grande partie du nord-est du Québec et la moitié sud du Labrador. Le gouvernement de Terre-Neuve n'a pas participé à ces négociations, parce qu'il ne considère pas les membres des nations représentées par le CAM comme des ressortissants. En 1988, les parties ont conclu une entente de principe qui établissait, entre autres, des mesures provisoires concernant la majeure partie du territoire revendiqué au Québec. En décembre 1994, le Québec a déposé une offre dans l'espoir d'accélérer les discussions et de conclure un accord définitif avant la fin de 1995. La proposition, qui ne constitue pas une offre définitive de la part de la province, regroupe les prises de position acceptables des trois parties et leur a été soumise à titre purement consultatif⁴

Le titre 2 de l'offre contient les clauses territoriales proposées par le gouvernement du Québec. On envisage de créer trois grandes catégories de terres: des «domaines⁵», des «zones de ressources à gestion partagée» et des «zones d'activités traditionnelles», en plus des terres du domaine public. Les domaines seraient les terres qui constituent les réserves existantes ainsi que les nouvelles terres transférées par la province aux collectivités. Les collectivités atikamèques et montagnaises⁶ posséderaient ces terres, les droits miniers et tous les autres droits fonciers, à l'exception des droits sur le lit et les rives des cours d'eau, y compris les réservoirs hydroélectriques. Une fois transférées, ces terres cesseraient d'être des réserves, mais les droits ancestraux s'y rattachant seraient protégés par la Loi constitutionnelle de 1982. La superficie totale proposée pour répondre aux besoins des 12 collectivités concernées se chiffre à 4000 kilomètres carrés. Les domaines sont destinés à l'usage exclusif des collectivités atikamèques et montagnaises concernées et formeraient le territoire sur lequel les administrations de chacune de ces

collectivités (administrations autonomes) bénéficieraient de l'autonomie gouvernementale. Les sphères de compétence comprendraient notamment les questions reliées à l'aménagement des terres, l'octroi d'intérêts et de droits sur les ressources foncières et naturelles et la gestion des ressources forestières, fauniques et minières.

Des zones d'activités traditionnelles, qui doivent également être désignées zones de ressources à gestion partagée, d'une superficie totale de 40000 kilomètres carrés, doivent être créées (pour les Attikameks et les Montagnais). Le Québec conserverait le droit de propriété ainsi que les droits d'usage et d'occupation. Cependant, les Montagnais et les Attikameks bénéficieraient de droits exclusifs de piégeage, de chasse, de pêche et de cueillette (récolte). Afin d'harmoniser les droits réciproques, la province a proposé que les parties établissent chacune un code régissant leurs activités respectives; ces codes seraient fondus en un seul qui serait chargé d'administrer un comité de cogestion. Ce comité comprendrait un nombre égal de représentants des autorités publiques régionales. Les zones ainsi créées seraient assujetties aux lois provinciales, mais le gouvernement du Québec a proposé à leur égard un certain nombre d'initiatives de développement économique, notamment le droit de premier refus des autochtones en ce qui concerne l'établissement de pourvoiries et le droit de toucher une partie des revenus provinciaux provenant des terres et des ressources qui s'y trouvent.

On peut créer des sites protégés qui seraient gérés exclusivement ou cogérés par le gouvernement autonome concerné. Les terres domaniales d'une superficie de 10000 kilomètres carrés seraient désignées «aires de conservation». On n'y pratiquerait aucune mise en valeur des ressources si ce n'est des activités liées aux loisirs, au tourisme et à la faune. Ces terres seraient cogérées uniquement par le gouvernement du Québec et les Montagnais. L'offre comprend une proposition du gouvernement du Canada visant à transformer la réserve de parc national de l'archipel de Mingan en parc national, la direction de certaines initiatives de mise en valeur socio-économique et de cogestion se faisant exclusivement avec les Montagnais.

Enfin, le Québec propose que les familles s'adonnant à des activités de récolte sur certains emplacements de piégeage situés en dehors de la zone d'activités traditionnelles conservent leurs droits exclusifs de récolte

de subsistance. La province, dans le dessein de promouvoir l'essor économique, propose également d'autoriser l'accès à 186000 mètres cubes de bois dans une forêt déjà assujettie à des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier, une aide étant prévue pour favoriser la création d'entreprises autochtones d'exploitation forestière.

L'exploitation des ressources par les autochtones et les non-autochtones ainsi que les activités connexes sur toutes les autres terres seraient assujetties aux lois d'application générale. En ce qui concerne les autres nations autochtones établies sur le territoire (Cris de la baie James), l'offre stipule que les problèmes de chevauchement de territoires seront réglés par le gouvernement du Canada selon les modalités prévues dans l'accord-cadre de 1988.

Bien que l'offre précise que des clauses régissant l'accès du public et de tiers aux terres seront incorporées dans les accords définitifs, le Québec propose que certains droits antérieurs touchant les terres autochtones sélectionnées (tels que les droits miniers) restent en vigueur jusqu'à leur expiration. En contrepartie, dans le cadre du système de transition proposé, la province suggère que ne soient pas cédés ni attribués des droits permanents sur les terres, sauf en ce qui concerne les ressources qui restent la propriété du Québec. En outre, le Québec aiderait financièrement les Montagnais et les Attikameks à participer au développement, à l'entretien, au fonctionnement et à la gestion de centrales hydroélectriques d'une puissance inférieure à 25 mégawatts. Enfin, les municipalités concernées recevraient des indemnités.

L'annexe C de l'offre énonce les conditions auxquelles doit se faire l'expropriation des domaines attikameks et montagnais. Un organisme reconnu par le gouvernement de la province peut exproprier ces terres pour cause d'utilité publique, conformément aux lois provinciales. Cependant, il doit négocier avec la collectivité touchée en vue de l'indemniser (en lui offrant d'autres terres ou de l'argent). En l'absence d'une telle entente, la tenue d'audiences publiques s'imposerait et les terres ne pourraient être expropriées qu'avec l'approbation du Cabinet.

Notes:

1 Ce résumé s'appuie sur le texte des deux conventions et sur René Dussault et Louis Borgeat, *Traité de droit administratif*, 2e éd., tome 1, Québec, Presses de l'Université Laval, 1984.

2 Les collectivités signataires de l'accord sont la Première nation de Carcross/Tagish, les Premières nations de Champagne/Aishihik, la Première nation de Dawson, la Première nation de Kluane, la Première nation Kwanlin Dunn, la Première nation Liard, la Première nation de Little Salmon/Carmacks, la Première nation Na-cho Ny'a'k Dun, le conseil Déna de Ross River, la Première nation de Selkirk, le conseil des Ta'an Kwach'an, le conseil des Tlingits de Teslin, la Première nation Gwich'in Vuntut et la Première nation de White River.

3 En plus des réserves actuelles, d'autres terres ont été mises de côté un peu partout au Yukon à l'intention des Indiens, pour la construction de logements, d'immeubles ainsi qu'à d'autres fins.

4 «Revendications territoriales globales des nations atikamekw et montagnaise: Offre du gouvernement du Québec», décembre 1994; et «Synthèse de l'offre globale du gouvernement du Québec aux nations atikamekw et montagnaise», décembre 1994. Voir aussi Renée Dupuis, «Historique de la négociation sur les revendications territoriales du Conseil des Atikamekw et des Montagnais (1978-1992)» dans *Recherches amérindiennes au Québec*, 1993, vol. 23, no 1, pp. 35 à 48.

5 L'expression «terres en fief simple» employée dans la synthèse établie par les négociateurs en juin 1993 a été remplacée par le terme «domaines».

6 Il existe trois collectivités attikamèques (Manouane, Obedjiwan et Weymontachie), qui se trouvent toutes dans la zone forestière de la Haute-Mauricie, et neuf collectivités montagnaises. Sept de ces dernières sont établies dans une zone de 900 kilomètres de long de la côte nord du Saint-Laurent (Les Escoumins, Betsiamites, Sept-êles ou Uashat-Maliotenam, Mingan, Natashquan, La Romaine et Saint-Augustin ou Pakuashipi); les

deux autres se trouvent au Lac-Saint-Jean (Pointe-Bleue ou Mashteviatsh)
et à proximité de Schefferville (Matimekosh).

5



Le développement économique

TOUTE AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE sans véritable assise économique ne pouvant être qu'illusoire, il convient donc de se demander comment il est possible d'accéder à une plus grande indépendance économique. Quelles mesures faut-il prendre pour rebâtir les économies autochtones qui ont été sérieusement perturbées au fil du temps, marginalisées et privées dans une large mesure des terres et des ressources dont elles dépendaient?

Il est d'autant plus urgent de répondre à cette question que tout progrès dans le sens de l'autonomie gouvernementale sera gravement compromis s'il ne s'accompagne pas de mesures pratiques visant à réédifier ces économies autochtones. Non seulement les niveaux d'emploi et de revenu des autochtones et de leurs familles, qu'ils vivent dans des villes ou des régions rurales, demeurent inférieurs aux moyennes canadiennes, mais qui plus est, du fait de l'accroissement rapide de la population autochtone, des milliers de jeunes vont arriver sur le marché du travail au cours des deux prochaines décennies. Nous estimons qu'entre 1991 et 2016, il faudra créer plus de 300000 emplois pour les autochtones afin de tenir compte de la croissance de la population autochtone en âge de travailler et d'amener les niveaux d'emploi des autochtones à la moyenne canadienne.

Certes, ce chiffre est phénoménal, mais la tâche que nécessite la réédification d'une assise économique plus solide et plus autosuffisante, sur laquelle s'appuiera l'autonomie gouvernementale, est tout aussi colossale. Dans le cadre des audiences de la Commission, nous nous sommes rendus dans un grand nombre de communautés autochtones, dont beaucoup n'avaient qu'une économie de taille très limitée. Dans ces conditions, et selon les initiatives actuelles en matière de développement économique, il nous a semblé difficile d'envisager pour elles un avenir meilleur. Nous en avons donc conclu qu'il va falloir s'éloigner considérablement, voire radicalement, des façons de faire actuelles afin de garantir aux communautés et aux nations

autochtones une assise économique leur offrant une plus grande autonomie. Nos travaux nous ont également convaincus que les conditions et les méthodes actuelles entraînent d'énormes coûts humains et financiers, ce qui rend d'autant plus urgente la recherche de meilleures solutions.

Les audiences que nous avons tenues, notre table ronde sur le développement économique, les mémoires de nos intervenants et notre propre programme de recherche nous ont également laissé entrevoir certaines nouvelles orientations prometteuses¹. Nous avons de la sorte pris connaissance de nombreux cas où des particuliers, des communautés et des nations autochtones ont fondé des entreprises, mis sur pied des coentreprises innovatrices, trouvé de nouvelles formules d'acquisition de capitaux, de soutien du revenu, d'enseignement et de formation. Nous devons tirer les leçons qui s'imposent de ces expériences positives, dont beaucoup sont présentées dans le présent chapitre, et appliquer ces leçons à plus grande échelle.

La situation a évolué ces 20 dernières années. En effet, d'importantes ententes sur des revendications globales ont été signées dans certaines régions du pays, donnant ainsi accès, à divers degrés, à de nouvelles ressources humaines, financières et naturelles en vue du développement économique. Le nombre d'entreprises autochtones, notamment d'entreprises créées par des femmes, a augmenté. L'arrivée sur le marché d'organisations spécialisées dans le développement économique, et la prestation de programmes de financement, d'enseignement et de formation prouvent que les fondements institutionnels indispensables à ce développement se sont également améliorés. S'ils envisagent avec réalisme les énormes défis auxquels ils vont être confrontés, les autochtones de nombreuses régions du pays n'en sont pas moins déterminés à reprendre en main leur propre économie et à la développer en fonction des priorités de leur communauté et de leur nation.

La première partie du présent chapitre porte sur le sous-développement historique des économies autochtones, ainsi que sur leur diversité et leurs caractéristiques contemporaines. La deuxième partie est consacrée aux leviers du changement, c'est-à-dire aux interventions critiques nécessaires pour mettre en place des économies autochtones plus fortes et plus autonomes.

La vision du développement économique adoptée par la Commission se

caractérise par plusieurs grands thèmes.

L'importance de l'histoire

Nous allons tout d'abord examiner les sources des privations économiques auxquelles doivent, de nos jours, s'accoutumer les autochtones. Pour avoir quelque chance de succès, toute stratégie de changement doit reposer sur une bonne compréhension des éléments à l'origine de la marginalisation économique actuelle. Il convient dorénavant de rétablir certaines conditions essentielles au développement économique qui ont tout simplement été oubliées au fil des années, telles que les dispositions économiques des traités historiques; la possibilité, pour les autochtones, de gérer leur propre économie; et une juste part des terres et des ressources sur lesquelles s'appuyaient les économies autochtones dans le passé. Si nous ne tenons pas compte de ces éléments essentiels et si nous prétendons qu'il est possible de favoriser le développement économique dans les limites du statu quo, en formant simplement des entrepreneurs ou en leur facilitant l'accès au capital, nous ne ferons que maintenir le cycle de sous-développement des 200 dernières années.

L'histoire nous apprend que les économies autochtones n'ont pas toujours été sous-développées.

Beaucoup, en effet, se sont maintenues de façon tout à fait traditionnelle bien après les premières rencontres et relations commerciales avec les Européens, tandis que d'autres se sont adaptées et ont prospéré. Certains facteurs échappant à l'intervention humaine, par exemple les périodes de sécheresse, ont joué un rôle, mais le principal élément qui a appauvri à ce point les communautés autochtones au cours des siècles a été l'intervention — délibérée ou involontaire, bien intentionnée ou intéressée — de la société non autochtone.

Ce jugement est certes sévère, mais il laisse entendre qu'il est possible de mettre fin à la marginalisation économique des communautés autochtones si nous le voulons vraiment. Il est essentiel que changent les facteurs qui définissent le fonctionnement des économies autochtones et il en va de même pour le degré de pouvoir économique qu'exercent les autochtones. En ce qui concerne le domaine économique et la fonction gouvernementale, il faut permettre aux autochtones de trouver leurs propres solutions, ceux-ci devant en retour exercer un leadership éclairé, relever les défis de

l'entrepreneuriat, de l'éducation et de la formation, et prendre le risque de se libérer des liens de dépendance qui peuvent exister.

L'importance de la collectivité

Les décideurs gouvernementaux et le grand public ont parfois tendance à penser qu'il est possible de régler les problèmes économiques des communautés autochtones en faisant appel à des stratégies dirigées essentiellement vers les individus que l'on pense être dans le besoin. Aussi croit-on souvent que l'aide sociale aux sans-emploi, la formation de ceux qui ont besoin d'améliorer leurs compétences, les prêts ou autres subventions aux entrepreneurs qui souhaitent se lancer en affaires, et l'aide à la réinstallation destinée à ceux qui veulent déménager dans des centres urbains afin de chercher du travail sont autant d'interventions nécessaires et suffisantes. On attribue généralement ce problème au fait que les autochtones n'ont pas accès, individuellement, aux mêmes possibilités d'emploi ou de développement des entreprises que l'ensemble de la société canadienne.

Cette perception ne tient pas compte de l'importance de la collectivité (famille étendue, communauté, nation) dans la société autochtone, ainsi que des droits, des institutions et des relations de nature collective. Elle néglige également le fait que le développement économique résulte de l'interaction de nombreux facteurs comme la santé, l'enseignement, l'estime de soi, le bon fonctionnement des collectivités et la stabilité du milieu ambiant. Les mesures qui visent à soutenir le développement économique doivent, en définitive, profiter aux individus, mais certaines des mesures les plus importantes à prendre touchent la collectivité; notamment, il faut permettre aux autochtones de reprendre en main les décisions touchant leur économie, de récupérer la propriété et le contrôle de leurs terres traditionnelles et des ressources qui s'y trouvent, de mettre sur pied des institutions capables de soutenir le développement économique, et d'obliger la société non autochtone à respecter l'esprit et l'objectif des traités, particulièrement leurs dispositions économiques.

Nombre d'autochtones souhaitent s'intégrer à l'économie canadienne ou n'ont guère d'autre choix que de le faire, surtout ceux qui migrent vers les centres urbains. Il ne faut toutefois pas oublier que les nations autochtones veulent développer leur économie sur leurs propres terres et selon leurs propres ressources, en fonction de politiques, de programmes et d'institutions

dont elles seraient elles-mêmes responsables.

L'importance de concevoir le développement économique en tant que processus continu

Le développement économique de n'importe quelle communauté ou nation est un processus continu — d'ailleurs difficile et complexe — qu'il est possible de soutenir, mais également de contrecarrer. Il ne peut pas être livré tout prêt par Ottawa ou les capitales provinciales ou territoriales. Les principaux participants, soit ceux dont dépend directement le succès de ce développement, sont les individus et les collectivités des nations autochtones. Les gouvernements autochtones et non autochtones doivent donc soutenir ce processus, aider à créer les conditions qui y sont propices et supprimer les obstacles qui s'y opposent.

Ils doivent pour ce faire permettre aux individus de contribuer au développement de leur communauté et de leur nation, tout en participant à l'économie canadienne en général. L'éducation et la formation constituent un élément important de cette stratégie, tout comme la suppression des obstacles que sont la rareté des emplois, l'écart entre les compétences et les besoins du marché du travail, l'existence du racisme et la pénurie de services de garde d'enfants. Pour assurer un véritable développement économique, il faut renforcer l'aspect collectif grâce à l'autonomie gouvernementale, mettre en place des institutions permettant d'appuyer la création d'emplois et d'entreprises, et créer des possibilités de développement en élargissant, par exemple, l'assise territoriale et en améliorant l'accès aux ressources.

L'importance de reconnaître la diversité des économies autochtones

Ces dernières décennies, les médias ont attiré l'attention des Canadiens sur l'état déplorable des économies autochtones et ont, à l'occasion, obligé les gouvernements à agir. Malheureusement, ils ont en même temps créé un stéréotype. Or, les économies autochtones contemporaines sont très diversifiées. Elles incluent des régions visées par des revendications globales — comme la région d'Inuvialuit, dans l'Ouest arctique, le Nunavut et la baie James — où les autochtones sont en train d'implanter des économies de taille considérable reposant sur des ressources importantes. Elles incluent également les peuplements métis du nord de l'Alberta, où les lois provinciales ont créé certaines, sinon toutes les conditions nécessaires à un bon développement économique, voire toutes. Elles incluent aussi les réserves

comme celle des Six-Nations, où un secteur des affaires restreint mais dynamique est en train de voir le jour, et où le taux de chômage et les niveaux de revenu sont comparables à ceux des régions environnantes. Elles incluent, d'autre part, de nombreuses collectivités urbaines et rurales, qu'elles soient métisses, inuit ou des Premières nations, où l'assise économique nécessaire à l'autonomie est loin d'exister et où la réalité correspond effectivement au stéréotype véhiculé par les médias: chômage élevé, faibles revenus et dépendance envers les paiements de transfert.

Cette diversité implique notamment qu'une politique de développement économique émanant d'Ottawa ou d'une capitale provinciale ou territoriale, qui serait appliquée de façon uniforme quelles que soient les conditions, n'a plus aucune utilité, si tant est qu'elle en a déjà eu une. Il s'agit d'une raison amplement suffisante pour remettre entre les mains des institutions autochtones appropriées, au niveau des nations et des collectivités, le pouvoir et les ressources nécessaires afin de soutenir leur développement économique.

Nombre d'économies autochtones demeurent fondées sur les activités traditionnelles que sont la chasse, la pêche et le piégeage, surtout à des fins de subsistance. Souvent, la politique gouvernementale a laissé de côté ces économies traditionnelles ou, ce qui est plus grave, a miné leur viabilité. Pourtant, ces activités demeurent un élément essentiel des économies mixtes des communautés du Nord en ce sens qu'elles représentent un mode de vie de prédilection pour leurs participants, et un fondement très important de la culture et de l'identité autochtones.

Comme nous l'expliquons dans le présent chapitre (et encore plus en détail dans le chapitre 6 du volume 4), la Commission est d'avis qu'il faut appuyer ces économies traditionnelles, non seulement pour leur valeur intrinsèque, mais également parce qu'il existe très peu de solutions de rechange dans de nombreuses communautés du Nord. En raison des réalités démographiques liées à l'accroissement rapide de la population, il est probablement inévitable que les migrations des régions rurales vers les villes se poursuivront, et il faut faire tous les efforts possibles pour s'assurer que ceux qui choisissent de vivre en milieu urbain possèdent les niveaux de scolarisation et de formation nécessaires pour y réussir. Il faut cependant appuyer ceux qui décident de poursuivre leurs activités traditionnelles, dans les limites d'une exploitation durable des terres et des ressources de la région.

Les objectifs du développement économique

Nous avons déjà précisé que le développement économique est un processus continu dans le cadre duquel les autochtones ont des objectifs qu'ils souhaitent réaliser. Au cours de nos audiences, les thèmes suivants sont revenus à maintes reprises:

- Il faut respecter les traités, les ententes sur les revendications globales et les autres accords conclus avec les représentants de la Couronne, y compris leurs dispositions économiques, et redresser les injustices du passé au sujet des terres et des ressources. Il faut de plus assurer à tous les autochtones, et notamment aux Métis, une assise territoriale et un accès aux ressources.
- Il faut créer des emplois qui assurent aux autochtones un revenu décent, qui ne les obligent pas nécessairement à partir de chez eux et qui donnent un sens à leur vie, en contribuant à améliorer leur estime de soi et leur identité autochtone. Les autochtones disent que, dans la mesure du possible, leur économie devrait permettre aux gens de faire des choix, plutôt que de leur dicter une orientation, et devrait pouvoir soutenir ceux qui souhaitent poursuivre des activités traditionnelles (chasse, pêche et piégeage) tout en fournissant les outils nécessaires à ceux qui désirent travailler à salaire et participer à l'économie de marché.
- Les autochtones affirment qu'ils veulent développer des économies qui soient en bonne partie autonomes, non pas parce qu'ils veulent être indépendants des réseaux commerciaux ou des autres systèmes économiques, mais parce qu'ils souhaitent être en mesure de donner et de recevoir une juste valeur pour leurs biens et services dans les échanges économiques. Ces économies ne devraient pas seulement assurer leur subsistance, mais également leur offrir la possibilité de prospérer; elles devraient aussi favoriser le sentiment d'accomplissement et l'estime de soi, chez les individus et dans les collectivités.
- Il faudrait laisser, dans la mesure du possible, aux autochtones et à leurs institutions, les choix relatifs à la nature de ces économies, ainsi qu'à leur structure et à leurs mécanismes. En retour, le développement économique devrait contribuer au développement global des peuples autochtones, en tant que peuples distincts à l'intérieur du Canada, et leur permettre d'exercer de façon significative et substantielle le gouvernement de leurs communautés, ainsi que la gérance de leurs terres et de leurs ressources. Le

développement économique devrait permettre aux peuples autochtones de se gouverner eux-mêmes.

- Enfin, les autochtones aimeraient que leurs économies soient structurées conformément aux valeurs, principes et coutumes qui leur sont propres, contribuant ainsi à l'épanouissement et à l'affirmation de la culture et de l'identité autochtones. Pour y parvenir, il leur faut la liberté de développer leurs économies conformément aux visions autochtones des objectifs et des processus de développement.

Ces thèmes ont de remarquable leur portée très large et le fait qu'ils reconnaissent que le développement économique ne consiste pas seulement à permettre aux individus d'augmenter leurs revenus et leur prestige, comme de nombreux économistes et sociologues ont tendance à le dire, mais vise plutôt la préservation et l'épanouissement de la culture et de l'identité, le soutien des institutions d'autonomie gouvernementale et la survie des modes de vie traditionnels. Le développement économique porte sur les choix de vie personnels et sur le maintien de rapports appropriés au sein de leur propre société et avec les autres.

Nous avons posé dans le volume 1 les principes qui devraient guider à notre avis le renouvellement de la relation entre les autochtones et les non-autochtones du Canada. Nous avons réclamé l'instauration d'une relation juste, fondée sur la reconnaissance mutuelle, le respect, le partage et la responsabilité. Or, ces principes s'appliquent tout autant aux questions économiques qu'aux autres dimensions de cette relation. Ce sont ces thèmes, ces objectifs et ces principes qui forment le cadre des recommandations de la Commission en matière de développement économique.

1. Quelques notions sur les économies autochtones

1.1 Bref historique des économies autochtones et des interventions de l'extérieur

L'histoire en dit long sur l'appauvrissement actuel de la plupart des économies autochtones. Elle permet également de cerner les facteurs dont il faudra tenir compte pour que le développement puisse s'effectuer en fonction des priorités autochtones. Pour les fins de notre analyse, nous avons jugé

utile de diviser cette histoire économique en quatre étapes. Les quatre périodes décrites ici correspondent en gros aux étapes de la relation entre autochtones et non-autochtones que nous avons décrites au volume 1 du présent rapport. Dans notre examen de ces étapes selon une perspective économique, nous n'avons toutefois pas insisté nécessairement sur les mêmes éléments, surtout pour le XXe siècle.

La période antérieure au contact

Avant les premiers contacts avec les Européens, la plupart des autochtones de la moitié nord de l'Amérique du Nord vivaient de chasse, de pêche et de cueillette. Ceux qui avaient accès au Pacifique, à l'Arctique ou à l'Atlantique avaient une économie essentiellement fondée sur l'exploitation des produits de la mer, tandis que ceux qui vivaient dans la vallée du Saint-Laurent et dans la région des Grands Lacs pratiquaient l'agriculture. L'anthropologue Robin Ridington affirme que la technologie employée par les autochtones à cette époque reposait sur la connaissance plutôt que sur le maniement des outils; ce qui leur avait permis de survivre, c'était — bien plus que la technologie matérielle — une connaissance intime de l'écosystème, acquise sur des milliers d'années, et l'ingéniosité nécessaire pour en tirer profit.

La majeure partie de la population autochtone était éparpillée sur un vaste territoire, avec quelques poches plus denses principalement sur la côte nord-ouest du Pacifique et dans le bassin inférieur des Grands Lacs. Chez ceux qui pratiquaient la chasse et la cueillette, l'activité économique variait en fonction des cycles saisonniers de leurs principales sources d'alimentation. Selon ce que l'environnement naturel mettait à leur disposition, ils pouvaient, par exemple, profiter de l'été afin de se regrouper à l'embouchure des rivières pour la pêche ou la chasse aux mammifères marins, que venait compléter la cueillette de baies, de noix et de racines. Ainsi, les Inuit avaient établi un important village d'été à l'embouchure du Mackenzie, dans l'Arctique, et chassaient les bélugas qui s'aventuraient dans les eaux peu profondes du delta². Au Yukon, les Dénés Kaska pêchaient le saumon à l'embouchure des principaux affluents ou dans les fosses des grandes rivières de l'arrière-pays. À l'automne, les petits groupes familiaux se déplaçaient vers l'intérieur des terres, dans des endroits plus élevés, pour la chasse à la sauvagine, à l'orignal ou au caribou, qui pouvait se prolonger pendant l'hiver. Les autochtones pratiquaient également la pêche sur la glace, suivie parfois du piégeage de la loutre, du renard, du lynx ou de la martre. Au printemps, ils se

déplaçaient vers les lacs poissonneux et les endroits où il était possible de piéger le rat musqué et le castor³.

Quels qu'aient été ces cycles, les besoins saisonniers changeants liés aux moyens de subsistance avaient une influence marquée sur l'organisation sociale des groupes autochtones: durée et taille des campements, répartition du travail entre les hommes et les femmes, et possibilités de contacts avec d'autres groupes.

Ce qui comptait, c'était de vivre en équilibre avec la nature plutôt que d'accumuler des richesses ou des excédents économiques. Répondre aux besoins alimentaires du groupe, exploiter la terre et la mer de façon que celles-ci puissent continuer d'assurer la subsistance des humains pendant longtemps encore, telles étaient les grandes préoccupations. Les groupes dont les sources alimentaires étaient limitées utilisaient celles-ci judicieusement, comme le montre ce récit d'un ancien des Piégans:

[TRADUCTION] Mon grand-père, c'est lui qui savait tout sur les déplacements des bisons; c'est à lui que les autres se fiaient pour la chasse au bison. Les hommes pratiquaient la chasse et les femmes s'occupaient des prises. On utilisait toutes les parties du bison, sans rien perdre ni rien gaspiller. C'est ce que ma mère m'a dit. Par exemple, on se servait de la peau, on tranchait la viande et on la faisait sécher pour qu'elle se conserve. On écrasait les os et on les faisait bouillir longtemps; on les laissait ensuite refroidir et on prélevait la moelle dont on se servait comme graisse. [...] Les peaux, on les grattait et on les étirait; les femmes faisaient aussi ce travail. Elles s'en servaient pour fabriquer des couvertures, des tapis, toutes sortes de choses. Il y a encore plus longtemps, on utilisait les peaux pour construire des maisons⁴.

L'abondance des ressources naturelles variait considérablement d'une région à l'autre. Lorsqu'ils disposaient d'excédents, les membres des nations autochtones procédaient à des échanges entre eux et avec d'autres nations. Les producteurs agricoles, qui vivaient dans ce qui est aujourd'hui le sud de l'Ontario et la vallée du Saint-Laurent, fournissaient du maïs et d'autres produits à ceux qui ne pratiquaient pas l'agriculture, en échange de poisson ou de fourrures. Il existait également des réseaux commerciaux bien développés dans des régions comme la côte nord-ouest de la Colombie-

Britannique, où les produits alimentaires étaient transportés régulièrement entre la côte et l'arrière-pays⁵.

Les routes commerciales servaient également aux échanges de technologie. Les archéologues ont trouvé, par exemple, dans les plaines de l'Ouest de l'obsidienne, pierre volcanique servant à la fabrication d'outils et provenant de Colombie-Britannique. Ils ont aussi découvert au Saguenay, dans la province de Québec, du cuivre provenant de l'extrémité ouest du lac Supérieur; de plus, on a retrouvé de l'abalone de Californie à l'intérieur des terres, sous forme de perles et sur divers vêtements de cérémonie.

Cette activité économique antérieure au contact avec les Européens ne visait pas seulement le profit ou les gains matériels, comme nous pourrions le croire dans la perspective moderne de l'économie de marché. On se livrait souvent au commerce pour asseoir son prestige, pour bâtir ou maintenir des alliances, ou pour cimenter des ententes. Cela ne veut pas dire que les biens matériels n'étaient pas importants, mais dans certaines sociétés, surtout le long de la côte nord-ouest du Pacifique, l'accumulation de richesses s'accompagnait de cérémonies — les potlatchs — destinées à distribuer ces richesses. Ceux qui étaient les plus généreux y gagnaient en statut et en prestige (voir le chapitre 4 du volume 1).

La traite des fourrures

À l'arrivée des Européens, les peuples autochtones ont pu poursuivre pendant un certain temps leurs activités économiques traditionnelles. Sur la côte est, les Micmacs ont tout d'abord rencontré des explorateurs européens, lesquels ont été suivis, pendant le XVI^e siècle, de pêcheurs occasionnels qui ont commencé avec le temps à rester pour des périodes de plus en plus longues afin de faire sécher leur poisson sur le rivage. Le commerce s'est développé et a mené rapidement à des échanges de fourrures contre des couteaux, des articles de fer, des produits alimentaires et des vêtements européens.

Ces premiers contacts se sont déroulés de façon très variable d'une partie à l'autre du continent. Par exemple, ils se sont produits beaucoup plus tard dans la région du détroit de Cumberland, dans l'Arctique, parallèlement à la chasse à la baleine. Au début du XIX^e siècle, l'huile et les fanons de la baleine boréale étaient très recherchés sur les marchés européens. Quand les baleiniers ont commencé à hiverner dans la région, surtout pendant la

seconde moitié du siècle, ils ont embauché des Inuit pour la chasse à la baleine, individuellement ou en équipes.

Dans la plupart des endroits, quelle qu'ait été la nature des premiers contacts, la traite des fourrures a suivi très rapidement. Les Micmacs et les Wuastukwiuk (Malécites), de même que les Montagnais et, plus tard, les Iroquois, les Cris, les Ojibwas et les nations de la côte ouest et du Nord, ont pratiqué activement ce commerce, parfois comme trappeurs et parfois comme intermédiaires entre les chasseurs du Nord et de l'arrière-pays et les acheteurs des compagnies de traite.

Contrairement à ce qui s'est passé plus tard, la plupart des groupes autochtones se sont bien adaptés aux exigences de la traite des fourrures, qui reposait étroitement, à maints égards, sur leur mode de vie traditionnel plutôt que d'essayer de le supprimer complètement. Les autochtones avaient les compétences nécessaires pour jouer un rôle majeur dans l'économie de l'époque, et pas seulement à titre de producteurs. Bon nombre des acheteurs français et anglais ont fait remarquer que les autochtones étaient d'excellents négociateurs. Il existe de nombreuses preuves montrant que les Iroquois et les groupes de la côte ouest, par exemple, étaient très doués pour tirer parti de l'antagonisme entre Anglais et Français, ou pour exploiter la rivalité entre les différents capitaines afin d'obtenir de meilleurs prix.

Les Métis ont également joué un rôle de premier plan dans la traite des fourrures. Ils ont été, dès le début, liés de près aux activités des grandes compagnies de commerce des fourrures, et habitaient dans les postes de traite ou aux alentours. Certains étaient négociants indépendants ou pratiquaient la chasse et le piégeage en tant que producteurs primaires, mais d'autres trouvaient du travail comme manœuvres ou membres des équipages de canot, ou encore comme employés de bureau ou surveillants dans les postes de traite. Cette main-d'œuvre était très recherchée, à une certaine époque, lorsque les postes de traite de l'arrière-pays ont augmenté en nombre et ont élargi leur territoire, ce qui nécessitait du personnel à la fois pour les nouveaux comptoirs et pour le transport des fourrures et des marchandises.

Malgré les licenciements qui ont résulté de la fusion des compagnies du Nord-Ouest et de la Baie d'Hudson en 1821, les Métis ont continué de travailler dans la traite des fourrures. De plus, ils ont su profiter des nouvelles possibilités que leur offraient la chasse au bison et le transport des peaux et

des fourrures de bison vers les États-Unis en échange d'animaux de ferme, de semences, d'instruments aratoires ou de biens de consommation. L'expansion des établissements a également entraîné la création d'une petite classe marchande et l'embauche d'ouvriers spécialisés pour la construction d'églises, d'habitations, de commerces ou de voitures.

S'il est un fait que la traite des fourrures s'est révélée compatible avec les activités grâce auxquelles les autochtones assuraient leur subsistance, elle a néanmoins eu des conséquences extrêmement négatives à la période des premiers contacts. En effet, l'utilisation de nouvelles technologies, combinée à la nécessité de produire pour un marché plutôt que pour des fins de subsistance, a entraîné une diminution du nombre d'animaux à fourrure et suscité des conflits entre divers groupes autochtones lorsque certains d'entre eux se sont aventurés dans de nouveaux territoires à la recherche de ressources. La dépendance à l'égard des marchés extérieurs a exposé les autochtones aux variations apparemment inévitables que provoque la production de biens de consommation, d'abord dans le contexte de la traite des fourrures dans l'est du continent, puis, dans l'ensemble de celui-ci, dans les domaines de la pêche, de la chasse au phoque et à la baleine, de l'exploitation forestière et des mines. Cette dépendance subsiste encore de nos jours.

Le contact avec les Européens a également entraîné la propagation de maladies contagieuses qui ont décimé la population de nombreuses sociétés autochtones et bouleversé leur vie économique et sociale. Bien que les groupes autochtones n'aient pas tous été aussi exposés à ces maladies et que certains aient été plus vulnérables que d'autres, le nombre de personnes touchées était souvent très élevé (voir le chapitre 2 du volume 1).

La période de la colonisation

Pour étendre leur empreinte colonisatrice sur le continent, les Européens ont établi de nouvelles communautés permanentes, axées principalement sur l'agriculture, qui ont enlevé de plus en plus de terres et de ressources aux autochtones, les marginalisant du fait même. Bien que l'économie fondée sur la traite des fourrures ait profité aussi bien aux Européens qu'aux autochtones, les nouveaux colons jugeaient que les autochtones constituaient un obstacle qui les empêchait d'avoir accès aux terres, aux eaux, aux autres ressources naturelles, et de les exploiter.

Souvent, les nouveaux venus tenaient tout simplement pour acquis que ces terres et ces ressources leur appartenaient. À cet égard, la première tentative européenne pour exploiter le saumon près d'Alert Bay, en Colombie-Britannique, est édifiante:

[TRADUCTION] On n'en est pas certain, mais Spencer et Earle sont probablement les fondateurs du premier saloir sur l'île Cormorant, alors inhabitée. [...] L'estuaire de la rivière n'offrant pas de mouillage en eau suffisamment profonde, ils ont choisi l'embouchure de la rivière Nimpkish. Le plan d'entreprise de Spencer était très simple. Il comptait se servir principalement des stocks de saumon de la Nimpkish, surtout le sockeye, qui appartenaient jusque-là exclusivement à la bande de Nimpkish. Il exploiterait une main-d'œuvre indienne pour la construction et le fonctionnement des installations. Il vendrait ensuite son produit sur le marché britannique qui était en pleine expansion et en pleine industrialisation. S'il pouvait combiner tous ces facteurs, il avait des chances d'en tirer un bénéfice personnel⁶.

Plus tard, cet établissement est devenu une conserverie appartenant à la B.C. Packers qui, avec d'autres conserveries, a obtenu un permis lui permettant de contrôler ses sources d'approvisionnement en saumon. C'est donc par ce genre de mesures réglementaires et autres, que les autochtones ont commencé à perdre la propriété et le contrôle des ressources de saumon.

Dans certains cas, les nouveaux venus se rendaient compte qu'il fallait une certaine forme de négociation et d'indemnisation, même limitée. Les négociations débouchaient habituellement sur des traités, selon un processus que nous avons décrit au chapitre 2 du présent volume (première partie). Dans d'autres cas, aucun traité n'a été proposé et il n'existe, à ce jour, aucune entente sur le partage des terres et des ressources, même s'il est question d'entamer sous peu des négociations sur des revendications territoriales globales. En général, les gouvernements ont cependant établi des réserves de terres, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des régions visées par les traités. Par exemple, des bandes indiennes comme celle des Algonquins, qui habitaient le long de la rivière Gatineau, avaient envoyé au gouverneur général de l'époque, lord Elgin, une pétition lui enjoignant de réserver des terres à leur usage exclusif. Lord Elgin a répondu par l'octroi de 45750 acres de terre, établissant ainsi la réserve de Kitigan Zibi (Maniwaki) en 1854⁷. Dans plusieurs autres régions du pays, les

réserves étaient beaucoup plus petites. Les 90 réserves établies pour les Kwakwa ka'wakw à la fin du XIXe siècle en Colombie-Britannique, par exemple, ne couvraient au total que 16500 acres, soit 183 acres chacune en moyenne. Ces terres étaient souvent de piètre qualité⁸.

Les droits relatifs aux terres et aux ressources étaient primordiaux pour les Métis des Prairies, pour lesquels aucune disposition n'avait été prévue au moment des négociations sur la Confédération et du transfert des terres de la Compagnie de la Baie d'Hudson au Canada. Lorsque les colons et les arpenteurs ont commencé à faire des incursions sur leurs terres, le long de la rivière Rouge, les Métis se sont mobilisés sous la direction de Louis Riel et ont négocié les dispositions de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* qui prévoyait l'entrée du Manitoba, province autonome, dans la Confédération. Bien que cette loi ait contenu des dispositions visant à reconnaître les revendications des Métis sur les terres où ils étaient établis, le processus de confirmation de leur titre de propriété restait très compliqué. De nombreux Métis, qui étaient également en butte au racisme et au comportement agressif des nouveaux colons, ont choisi de renoncer à leurs droits territoriaux et de déménager vers l'ouest pour recommencer à zéro. Des terres supplémentaires devaient être mises à la disposition des enfants métis du Manitoba et de leurs familles par l'octroi de *scrips* (certificats d'argent ou fonciers). Cependant, l'octroi des *scrips* a donné lieu à beaucoup de problèmes, notamment la fraude et la spéculation foncière, si bien qu'en 1886, seulement une petite proportion des terres étaient encore entre les mains des personnes à qui elles avaient été allouées à l'origine⁹. Les Métis qui se sont établis plus à l'ouest ont échappé quelque temps à ce destin, mais l'inexorable progression des arpenteurs, des chemins de fer et des colons vers l'ouest, ainsi qu'une deuxième tentative malheureuse de délivrance de *scrips* ont laissé dans une large mesure la population métisse sans assise territoriale (voir le chapitre 5 du volume 4).

L'essor de l'économie coloniale et le déclin de la traite des fourrures ont perturbé les économies autochtones à un point tel que les privations économiques extrêmes sont devenues courantes. Encore là, ces bouleversements ont pris des formes variables d'une région à l'autre du pays, et d'un groupe autochtone à l'autre. Les Métis des Prairies ont vu, par exemple, la compétitivité de leurs voies de transport terrestre minée par la construction des chemins de fer et l'avènement des bateaux à vapeur. La décimation de troupeaux de bisons, fait accompli dès le milieu des années 1880, a aussi considérablement nui à l'activité économique des communautés métisses et indiennes. Les nouveaux colons ont encore ajouté

aux pressions sur les ressources naturelles en ravageant les populations d'animaux à fourrure dans les régions boisées et en pratiquant la surpêche dans les lacs et les cours d'eau.

Tant avant qu'après la Confédération, les Indiens vivant dans des réserves se sont retrouvés soumis à toute une série de lois promulguées en vertu de la disposition de la *Loi constitutionnelle de 1867* selon laquelle «les Indiens et les terres réservées pour les Indiens» relevaient exclusivement de la compétence fédérale. Le nouveau gouvernement du Canada s'est alors arrogé la responsabilité de régir tous les aspects de la vie des Indiens. Bien que le processus d'application des traités ait consacré officiellement le maintien de relations de nation à nation, d'autres éléments comme la création continue de nouvelles réserves, les opérations militaires dans l'Ouest et l'adoption de diverses mesures législatives ont contribué au déchirement des nations autochtones. En vertu de la *Loi sur l'émancipation graduelle des Sauvages* de 1869¹⁰, les gouvernements indiens traditionnels ont été remplacés par des chefs et des conseillers élus, dont presque toutes les décisions devaient être approuvées par un agent des affaires indiennes nommé par le gouvernement fédéral ou par le ministre responsable. Bien que de nombreuses réserves, surtout celles de régions éloignées, aient réussi à conserver une bonne partie de leur autonomie et de leurs processus décisionnels dans les premières décennies du XXe siècle, un contrôle extérieur a été imposé graduellement dans toutes les réserves. Les tentatives pour remplacer les structures gouvernementales traditionnelles par des nouvelles ont souvent créé des dissensions internes qui durent encore aujourd'hui, et les bouleversements qui en ont découlé ont nui pendant plusieurs dizaines d'années au développement socio-économique des communautés¹¹. Les diverses mesures législatives contenaient également d'importantes interdictions concernant, notamment, la mobilité et la propriété, ainsi que d'autres dispositions qui ont contribué à freiner le développement économique.

Tout au long de la fin du XIXe siècle et du début du XXe, les agents des affaires indiennes ont déployé des efforts considérables pour persuader les Indiens de devenir agriculteurs. Que ce soit chez les Micmacs de la côte est, les Métis ou les Piégans des Prairies, ou les nations de la côte ouest, on tentait généralement d'inciter les Indiens et les Métis à se sédentariser et à adopter le mode de vie des colons.

[TRADUCTION] En 1879, les Piégans qui ne poursuivaient pas

les derniers troupeaux [de bisons] ont été encouragés à s'installer dans leur nouvelle réserve, où avait été nommé un instructeur agricole qui devait les initier à l'agriculture. À la fin de l'année, environ 50 acres de terre avaient été défrichées et ensemencées.

Au printemps 1880, il était désormais évident que le mode de vie traditionnel des Piégans avait disparu. Il n'y avait plus de bisons et l'époque des grandes chevauchées était terminée; les Piégans devaient dorénavant trouver de nouveaux moyens d'assurer leur subsistance. Le gouvernement canadien approuvait à l'époque l'octroi temporaire de rations, mais exigeait que les Indiens deviennent rapidement autonomes. Il était convaincu que les Indiens de la plupart des réserves devaient apprendre l'agriculture, quels que soient l'emplacement et la fertilité du sol ou le climat. C'est dans le cadre de cette politique qu'avait été prise la décision de faire des Piégans des agriculteurs.

Les Indiens souhaitaient vivement trouver une nouvelle source de subsistance et se sont volontiers tournés vers le sol. [...] Ils ont planté des pommes de terre, des navets, de l'orge et de l'avoine et, à la fin de 1880, l'agent faisait remarquer que plusieurs d'entre eux, guerriers à une certaine époque, «traçaient avec leurs propres chevaux des sillons perpendiculaires sur les pièces de terre défrichées l'été dernier à leur intention». Les Indiens se rendaient également dans les collines de Porcupine, non loin de là, et en rapportaient de quoi construire des maisons en bois rond afin de remplacer leurs tipis usés.

Dans le cadre des obligations contractées par traité, le gouvernement avait envoyé aux Piégans 198 vaches, ainsi que des veaux et des taureaux, mais ces animaux étaient à l'origine gardés tous ensemble en un seul troupeau, du côté nord de la réserve.

L'agriculture avait priorité, et les résultats initiaux étaient tellement encourageants que, en 1881, l'Inspecteur des agences avait déclaré: «Ces Indiens sont très à l'aise et seront à mon

avis les premiers Indiens des plaines du Sud à atteindre l'autonomie. Ils ont de nombreux chevaux et ont reçu du gouvernement le bétail auquel ils avaient droit, ce qui constitue également une richesse pour eux¹².»

Dans la plupart des cas — et celui des Piégans n'a pas fait exception —, ces efforts ont toutefois été vains, en partie parce que la politique gouvernementale ne prévoyait pas suffisamment de ressources, que ce soit en terres, en équipement ou en semences, pour en assurer le succès. Des périodes de sécheresse ou de surproduction ainsi que des prix peu élevés n'ont pas non plus aidé les choses. Cependant, le problème n'était pas seulement attribuable à la négligence ou au climat; il y avait aussi les conflits avec les agriculteurs non indiens qui réussissaient souvent à convaincre le gouvernement de vendre des terres indiennes productives, d'imposer des restrictions sur la vente des produits agricoles et de limiter l'utilisation que les Indiens pouvaient faire des nouvelles techniques pour augmenter leur productivité.

Par conséquent, la stratégie agricole a bien souvent échoué. Elias souligne que les Dakotas exerçaient à la fin du siècle toute une gamme d'activités économiques allant de la chasse et de la cueillette traditionnelle à la production commerciale de céréales, en passant par l'élevage et le travail salarié¹³. Carter indique pour sa part qu'à la fin du XIXe siècle et au début du XXe, les Indiens des régions de la Saskatchewan visées par les traités 6 et 7 devenaient agriculteurs¹⁴. Ils ont constamment augmenté la superficie cultivée dans ces régions, réussissant ainsi à assurer leur propre subsistance et à vendre sur les marchés locaux. Entre 1899 et 1929, l'agriculture constituait la principale source de revenu des familles indiennes de ces régions.

Vers la fin de la période de la colonisation, au moment où le Canada s'industrialisait, les autochtones de nombreuses régions du pays ont commencé à participer à l'économie de marché. Cette participation était généralement marginale et le plus souvent limitée aux métiers manuels. Cette marginalisation n'a toutefois pas empêché les autochtones de s'adapter aux changements environnants et d'atteindre encore une fois une certaine autosuffisance, quoique avec des revenus assez bas. On sait qu'ils participaient aux industries émergentes, qu'ils travaillaient dans leurs propres fermes ou celles des autres, et qu'ils participaient à la construction saisonnière d'habitations et d'équipement communautaire. Certains ont

réussi à lancer des entreprises dans des domaines comme l'artisanat, alors que d'autres ont cherché fortune en allant s'installer dans des régions plus propices à l'emploi, y compris aux États-Unis.

Les hommes autochtones de la Colombie-Britannique, par exemple, travaillaient pour des entreprises de pêche commerciale, de mise en conserve, de construction ferroviaire, de sciage, d'exploitation minière, de construction ferroviaire, de débardage et de cabotage. Les femmes gagnaient leur vie comme domestiques, comme ouvrières dans les conserveries et comme travailleuses agricoles saisonnières. À la fin du XIXe siècle, le personnel de la plupart des conserveries du Nord se composait de femmes et d'enfants autochtones. Sur la côte de l'Atlantique, les hommes et les femmes micmacs se sont intégrés partiellement à l'économie locale, en travaillant à la construction routière, au chargement et au déchargement des navires, à la fabrication d'étais pour les mines de charbon ou à la production d'artisanat. Ils se rendaient dans les États du nord-est des États-Unis pour la récolte saisonnière des bleuets et des pommes de terre et, quand les emplois se faisaient rares dans les Maritimes, ils prenaient des emplois à plus long terme dans les industries manufacturières naissantes de la Nouvelle-Angleterre. (Bien que ce mode d'activité ait ralenti considérablement depuis, on évite encore souvent dans les Maritimes de prévoir des réunions ou d'autres activités pour la fin de l'été, époque où une bonne partie de la population est «partie aux États ramasser des bleuets», pour des raisons sociales autant qu'économiques.)

On constate donc que certains autochtones ont réussi à effectuer la transition entre l'économie traditionnelle et l'économie «moderne». Ces exemples connus sont souvent négligés par les gens qui croient que les autochtones n'ont pas réussi à faire cette transition, que le racisme les a empêchés de prendre leur place dans l'économie générale ou qu'ils n'étaient pas prêts à s'aventurer au-delà du refuge que leur offraient les réserves.

La période de dépendance

La période de dépendance a commencé au milieu du XXe siècle (entre 1930 et 1960 approximativement, selon les endroits) et se poursuit encore aujourd'hui dans la plupart des cas. Elle prend racine dans les dispersements et dépossessions créés par l'économie de la colonisation, qui a laissé les autochtones dans une position économique nettement marginale et vulnérable. Elle s'est affirmée à cause de la dépression des années 30 et des

diverses politiques adoptées par les gouvernements fédéral et provinciaux, en réponse aux difficultés et aux possibilités économiques.

Même si les autochtones commençaient à participer à l'économie de marché, cette participation restait bien fragile et elle a décliné au moment de la dépression des années 30, qui a fait disparaître un nombre significatif d'emplois et d'entreprises. Les pénuries de main-d'œuvre engendrées par la Deuxième Guerre mondiale ont permis temporairement aux autochtones de jouer un rôle plus important dans l'économie et de s'enrôler dans les forces armées, mais la fin de la guerre et la rentrée des anciens combattants au pays devaient les déloger encore une fois.

La perception selon laquelle les autochtones, et surtout les Indiens, relevaient du gouvernement fédéral, constitue l'un des facteurs qui ont nui à la mise en place de programmes d'aide. Les administrations locales et les gouvernements provinciaux ne s'estimaient pas responsables d'aider les populations indiennes de leur territoire, surtout dans les réserves. Les Premières nations étaient considérées comme des groupes à part de la société locale, ce qui est encore le cas aujourd'hui dans une certaine mesure¹⁵. Les gens des réserves n'avaient pas accès aux services locaux, les banques hésitaient à faire affaire avec eux à moins que le gouvernement fédéral ne garantisse leurs prêts, et les entreprises les percevaient surtout comme un marché pour leurs biens et services, tout en ne sentant à leur égard aucune obligation de réciprocité qui viendrait leur fournir des emplois ou d'autres formes de soutien communautaire.

La dépression des années 30 se prolongeant, certains gouvernements ont toutefois commencé à se montrer plus actifs. Les Métis de l'Alberta, qui demandaient depuis des décennies une assise territoriale communautaire, ont réalisé certains progrès sur ce plan auprès du gouvernement provincial. Une commission constituée en 1934 a présenté des recommandations qui ont donné lieu à l'adoption de la *Metis Population Betterment Act* en 1938. En vertu de cette loi, un certain nombre de zones de la partie nord de la province ont été réservées aux Métis en tant que colonies bénéficiant d'une autonomie gouvernementale restreinte. Huit de ces douze colonies existent encore aujourd'hui; elles couvrent une superficie totale de plus de 500000 hectares et regroupent une population d'environ 5000 personnes. La loi initiale contenait certaines lacunes majeures en ce qui concerne le degré d'autonomie locale qu'elle permettait, en plus du fait que la province détenait toujours le titre foncier, pouvant être révoqué par décret, et que les droits

tréfonciers demeuraient eux aussi entre les mains de la province. Les deux premiers problèmes ont été résolus grâce à une loi révisée adoptée en 1990.

Le chômage et la pauvreté, la publicité négative qui en résultait et l'argument des provinces selon lequel les autochtones relevaient de sa responsabilité, ont poussé le gouvernement fédéral à prendre quelques initiatives au milieu du siècle. Dans certaines régions, il a entrepris un processus de réinstallation et de regroupement des communautés autochtones¹⁶. Il en a déplacé certaines afin d'en privatiser les terres en vue de travaux d'aménagement agricole ou de mise en valeur des ressources naturelles, par exemple des projets hydroélectriques. Ce type de réinstallations, qui avait pris naissance au XIXe siècle, s'est fréquemment répété jusqu'à la fin des années 50. Dans d'autres cas, surtout vers le milieu du siècle, le gouvernement espérait qu'en combinant plusieurs petites réserves, il pourrait offrir plus efficacement ses services et réaliser des économies d'échelle, et mettre ainsi en place des unités économiques autonomes. Mais cette formule n'a à peu près jamais été couronnée de succès. Non seulement ces réinstallations ne tenaient pas compte de l'attachement des autochtones à leur lieu d'origine, mais elles ont également détruit le mode de vie des petites réserves, par exemple l'agriculture de subsistance ou les activités traditionnelles. De plus, même s'il était parfois possible de trouver pour un certain temps des emplois dans les nouvelles réserves, principalement pour construire les logements et les installations de service nécessaires à une communauté en expansion, ces possibilités d'emploi déclinaient là aussi une fois le boom passé.

Le gouvernement a également mis en place un régime complet de programmes d'aide sociale et de programmes supplémentaires de sécurité du revenu. Dans les années 60, cette politique a été étoffée par des tentatives de création d'emplois au sein des communautés autochtones, surtout dans les réserves indiennes, au moyen de programmes d'aide à l'emploi et d'autres formes de dépenses publiques. Bien que cette formule ait permis de régler partiellement les problèmes immédiats, elle n'a guère aidé à résoudre les problèmes fondamentaux liés à la reconstruction de l'assise économique. De plus, ces programmes d'aide sociale ont été élaborés et mis en œuvre avec une participation minime des autochtones. Ils ont été appliqués à des situations pour lesquelles ils n'étaient pas conçus, culturellement, socio-économiquement, et ils ont en fait retardé le redressement économique des communautés visées. Avec le temps, l'accroissement de la population a accru les besoins en matière d'emploi, et la demande d'aide sociale a fait de même puisque le rythme de la création

d'emplois ne pouvait pas suivre la croissance démographique. Par conséquent, ces communautés sont devenues très lourdement tributaires des sources de financement extérieures, et en particulier de l'aide fédérale.

L'analyse des raisons qui ont causé cette dépendance doit tenir compte de la politique et des pratiques relatives aux terres et aux ressources des gouvernements et du secteur privé. Dans les régions les plus septentrionales des provinces et dans les territoires, les grandes entreprises d'exploitation des ressources naturelles, fortes de l'encouragement des gouvernements, se sont très souvent établies là où certains autochtones essayaient de perpétuer leur mode de vie traditionnel. Les effets de l'exploitation minière et forestière, de la production de pétrole et de gaz et d'autres projets semblables ont considérablement perturbé les modes autochtones d'exploitation du territoire et des ressources¹⁷. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont appliqué toutes sortes de règlements, allant des mesures de préservation du poisson et du gibier jusqu'à l'enregistrement des parcours de piégeage et à la réglementation de l'accès aux terres de la Couronne. Ce faisant, ils ont écarté les droits ancestraux et issus de traités, ou choisi de les interpréter de la façon la plus étroite possible, jusqu'à ce que les tribunaux les obligent à en adopter une interprétation plus large.

Dans certains cas, les règlements fédéraux ou provinciaux d'application générale ont eu des effets particulièrement dommageables sur les autochtones. Prenons, pour illustrer notre propos, les règlements sur la pêche adoptés en 1969 par la Colombie-Britannique. La pêche étant et continuant d'être un mode de vie — plutôt qu'une activité exclusivement économique — pour les pêcheurs des Premières nations, ceux-ci gardaient toute une gamme de permis. Plutôt que de pêcher seulement le saumon, ils avaient également des permis pour des espèces comme le flétan, le hareng et la morue de roche. Le plan Davis de 1969 (du nom du ministre fédéral des Pêches de l'époque) visait, en restreignant l'accès à la pêche, à résoudre le problème causé par le nombre trop élevé de bateaux pour une trop petite quantité de poisson. Afin de contribuer à la conservation des stocks et d'assurer un meilleur revenu pour les bateaux restants, le plan prévoyait de limiter les permis de pêche au saumon aux bateaux dont les prises annuelles étaient les plus considérables. Mais bon nombre de bateaux autochtones ne pouvaient livrer concurrence à ces bateaux ultraspecialisés puisque les autochtones pêchaient plusieurs espèces. Par conséquent, le nombre de ceux qui ont continué à pratiquer la pêche commerciale au saumon a beaucoup diminué.

Ce bref survol de la dépendance et de la situation économique difficile dans laquelle se trouvent aujourd'hui les autochtones illustre bien les effets des mesures qui ont perturbé les modes de vie traditionnels des autochtones et les ont dépossédés de terres et de ressources aux richesses abondantes. Il montre également que les lois, la réglementation et les politiques gouvernementales ont en fait empêché la reconstruction des économies autochtones.

Ce ne sont pas là les seules explications, mais elles comptent parmi les plus probantes. Il faut toutefois mentionner également le fait que les systèmes d'enseignement n'ont pas réussi à dispenser une éducation appropriée aux élèves autochtones, l'introduction continue de technologies à faible coefficient de main-d'œuvre, exigeant des travailleurs plus scolarisés et mieux qualifiés, et l'absence des capitaux nécessaires à l'achat et à l'utilisation de ces technologies, surtout dans le domaine des ressources naturelles. Ces facteurs connexes ont généralement empêché les autochtones de participer à l'économie générale, que ce soit comme travailleurs salariés ou comme entrepreneurs.

Les approches fédérales et autochtones au développement économique depuis 1960

Depuis les années 60, les gouvernements ont tenté plus activement de promouvoir le développement économique des communautés autochtones, grâce à des politiques et à des programmes dont l'ampleur et les objectifs se sont élargis avec le temps. Les ressources allouées à ce développement économique sont cependant loin d'approcher les sommes consacrées à l'aide sociale. Dans la présente section, nous allons examiner tout particulièrement les efforts du gouvernement fédéral à cet égard¹⁸. Nous verrons également comment les autochtones y ont répondu et quelles solutions de rechange ils ont proposées. Nous reconnaissons qu'il y a eu une certaine convergence entre les optiques fédérale et autochtone, mais il reste encore des problèmes importants à régler.

Les approches fédérales au développement économique

Avant les années 60, les gouvernements n'ont pas promu activement le développement économique. Après la Deuxième Guerre mondiale, il est apparu évident que ces mesures, par exemple la promotion de l'agriculture et

les incitations à reloger certaines collectivités en vue d'améliorer les possibilités d'emploi de leurs membres n'étaient pas d'assez grande envergure. Tout en prenant de nouvelles initiatives, le gouvernement fédéral partait toujours du principe selon lequel les communautés autochtones se développeraient comme l'ensemble de la société; autrement dit, il croyait qu'en soutenant suffisamment le démarrage, ces communautés pourraient créer des entreprises et une infrastructure économique semblables à celles du reste du Canada. Il supposait également qu'une bonne partie des autochtones seraient prêts à quitter leurs collectivités rurales pour les villes, afin de participer à la vie économique générale.

En vue de soutenir l'activité commerciale, le gouvernement fédéral a modifié la *Loi sur les Indiens* en 1951 afin de donner au ministre des Affaires indiennes le pouvoir de consentir des prêts à des fins de développement économique. Il a mis sur pied un fonds de prêts renouvelables visant à appuyer les initiatives indiennes dans des domaines comme l'agriculture et l'artisanat. Les Inuit ont eux aussi reçu une aide semblable grâce à la création de la Caisse de prêts aux Esquimaux, qui prêtait de petites sommes aux trappeurs inuit.

Depuis 1960, la stratégie du gouvernement fédéral s'est articulée autour des cinq grands axes suivants:

1. la migration vers les principaux lieux d'embauche, en particulier les villes;
2. le développement des entreprises;
3. le développement sectoriel;
4. le développement des ressources humaines;
5. le développement économique communautaire.

Bien que les priorités aient pu varier, ces objectifs se chevauchaient considérablement. Il convient de mentionner à cet égard la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones (SCDEA), adoptée par le gouvernement fédéral au début des années 90, non seulement parce qu'elle représente une nouvelle vision du développement économique, mais également parce qu'elle met l'accent sur la nécessité d'instaurer, entre les ministères fédéraux participants, une coordination des

programmes couvrant les cinq domaines mentionnés ci-dessus.

La participation autochtone à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique et des programmes a augmenté au cours des 30 dernières années, quoique à des degrés très variables d'un domaine à l'autre, comme l'a souligné une évaluation récente de la SCDEA dans l'optique des communautés autochtones¹⁹. Mais la politique, les programmes et les budgets sont toujours fixés par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, et reposent encore surtout sur une optique non autochtone du développement.

La migration

Au milieu des années 60, la migration vers les centres urbains a été l'une des principales idées retenues pour s'attaquer au problème de la pauvreté et aux difficultés individuelles. Cette politique découlait d'un important rapport commandé par le gouvernement fédéral et publié en 1966, le rapport Hawthorn, qui laissait clairement entendre aux Canadiens que les Indiens formaient le groupe le plus défavorisé de la population. Il rejetait toute idée d'assimilation pour résoudre le problème. Sa première recommandation était formulée ainsi:

Nul ne peut à bon droit, sauf les Indiens eux-mêmes, proposer pour objectifs l'intégration et l'assimilation de ces derniers. La Direction générale des affaires indiennes devrait appliquer ses efforts à un certain nombre d'objectifs intermédiaires bien définis, à hausser le niveau d'instruction des Indiens, à augmenter leur revenu réel et à améliorer leurs chances de vivre jusqu'à un âge avancé²⁰.

Cette recommandation a ouvert la voie aux mesures de développement économique adoptées au cours des trois décennies suivantes:

L'expansion économique des Indiens devrait se fonder sur un programme d'ensemble qui se situe non seulement sur le plan économique, mais aussi sur bien d'autres plans.

L'expansion économique devrait surtout mettre en relief l'éducation, la formation professionnelle et les techniques de

mobilité, afin de permettre aux Indiens d'occuper des emplois rémunérés. La mise en valeur des ressources qu'offrent les réserves devrait être envisagée comme un atout secondaire pour ceux qui ne veulent pas se chercher du travail hors de ces dernières.

Le rapport Hawthorn ne contenait rien de très prometteur pour les Indiens vivant dans les réserves, sous prétexte que ces réserves ne disposaient pas de ressources suffisantes pour pourvoir aux besoins d'une population croissante. Le rapport rejetait l'assimilation favorisée par le gouvernement, mais les stratégies qu'il proposait mettaient nettement l'accent sur la migration vers les centres urbains au moyen d'une série de programmes et d'activités permettant aux Indiens de s'intégrer à l'ensemble de la population active. Le travail dans les secteurs traditionnels comme la pêche, l'exploitation forestière, la chasse, le piégeage et l'agriculture était relégué au deuxième rang, au profit du travail salarié dans le commerce et l'industrie. En attachant de l'importance à la migration, le rapport reconnaissait que les provinces devraient nécessairement jouer un plus grand rôle dans la prestation des services aux Indiens et recommandaient que le gouvernement fédéral rembourse les dépenses provinciales engagées à cet égard.

Certains de ces thèmes ont été repris trois ans plus tard dans le Livre blanc de 1969, qui mettait l'accent sur les moyens de réaliser l'égalité sociale, économique et juridique des autochtones. Le Livre blanc niait que le gouvernement fédéral avait une responsabilité particulière envers les Inuit et les Métis. Il préconisait par ailleurs la suppression de tous les éléments distinguant les Indiens du reste de la population, recommandant l'abrogation de la *Loi sur les Indiens*, la dissolution graduelle du ministère des Affaires indiennes et le transfert aux provinces des services aux Indiens, qui seraient ainsi traités comme les autres Canadiens. Il prévoyait également le règlement des revendications territoriales et le passage des terres de réserve sous contrôle indien. Le Livre blanc préconisait d'augmenter les fonds de développement économique des réserves, mais insistait sur le fait que la migration serait nécessaire et qu'il faudrait la favoriser en offrant des services d'orientation, de formation et de placement professionnel.

Après avoir examiné les méthodes adoptées à l'époque en matière de développement, Peter Elias a conclu que le gouvernement fédéral préconisait en fait la modernisation, c'est-à-dire un modèle de développement fondé sur les attitudes et les institutions des sociétés industrielles occidentales

«avancées», dont les effets se faisaient particulièrement sentir dans les centres urbains.

[TRADUCTION] Ces idées impliquaient que les composantes de la culture et de la société indiennes étaient des obstacles au développement. Le respect des traités, le statut constitutionnel particulier, l'insistance sur la validité des droits ancestraux, les droits particuliers de possession du territoire, les réserves, le poids de la communauté et de la région, la fierté ethnique et l'intérêt pour l'histoire et la tradition étaient, d'après certains, autant d'éléments empêchant les Indiens de participer pleinement à un monde meilleur. En cherchant à affaiblir ces concepts, on tentait de préparer les Indiens à s'intégrer à la société canadienne moderne²¹.

Le développement des entreprises

L'appui accordé au développement des entreprises pendant l'après-guerre s'est poursuivi au cours des années 60 lorsque le gouvernement fédéral a renouvelé ses engagements concernant un fonds autochtone de prêts renouvelables. Les communautés autochtones étaient dotées de très peu d'entreprises, de quelque taille que ce soit, sauf dans le domaine de l'économie traditionnelle. La pauvreté et le sous-développement étaient considérés comme des problèmes d'ordre individuel, dont la solution passait par l'augmentation du revenu des particuliers. Cela signifiait que les autochtones devaient trouver un emploi soit sur le marché du travail en milieu urbain, soit grâce à l'implantation d'entreprises locales.

Les Métis avaient un accès limité aux programmes fédéraux, du moins jusque dans les années 70, et devaient donc se tourner vers les programmes provinciaux pour obtenir de l'aide. En général, les ministères, les organismes et les programmes provinciaux mis en place ne visaient pas expressément les autochtones, la plupart ayant plutôt un mandat relatif aux communautés du Nord ou des régions rurales²².

Au début des années 70, le ministère des Affaires indiennes créait un fonds de développement économique destiné à financer des projets dans les réserves. Ce fonds fournissait des prêts directs, des garanties de prêts, des contributions au capital et des services consultatifs; les projets de particuliers et de collectivités étaient tous deux admissibles à cette forme d'aide.

Dans le même intervalle, le gouvernement fédéral mettait en œuvre les ententes spéciales d'aménagement rural et de développement agricole visant à améliorer les revenus et les possibilités d'emploi dans les régions rurales et isolées. Les communautés métisses et les Indiens hors réserve avaient également droit à l'aide prévue en vertu de ce programme. D'autres programmes destinés principalement à soutenir le développement d'entreprises ont suivi, notamment le Programme de développement économique des autochtones (PDEA) créé en 1980 et offert à tous les groupes autochtones. La Stratégie canadienne de développement économique des autochtones (SCDEA), qui comportait un important volet de développement des entreprises, a succédé au PDEA. Mais les restrictions budgétaires récentes ont sérieusement touché la SCDEA.

Le développement sectoriel

L'appui au développement sectoriel, particulièrement pour l'exploitation des ressources naturelles, est devenu à la mode dans les années 80. Le gouvernement fédéral a offert de l'aide à des organisations de développement sectoriel dans des domaines tels que l'exploitation forestière, la pêche, l'agriculture, l'artisanat et le tourisme, ainsi que des ressources destinées à des prêts, à l'aide technique et à la formation. Citons John Loxley:

[TRADUCTION] Les programmes sectoriels ont apparemment été plus efficaces que la méthode utilisée auparavant par le FDEI et fondée sur des projets précis. [...] Pourtant, la participation gouvernementale demeure importante et a occasionné certaines plaintes au sujet du contrôle excessif sur la programmation et le financement. [...] Les programmes sectoriels ont nécessairement des effets limités sur les collectivités autochtones dans leur ensemble et ne peuvent constituer qu'un élément restreint de la stratégie de développement d'une collectivité donnée puisqu'ils ne visent qu'un seul secteur ou un seul produit²³.

La majeure partie des ressources prévues pour les organisations sectorielles ont toutefois fini par être détournées vers les collectivités elles-mêmes, en partie à la demande des chefs politiques locaux.

Le développement des ressources humaines

On a assisté, au cours des trois dernières décennies, à une augmentation marquée des ressources consacrées à l'éducation et à la formation dans l'ensemble de la société canadienne, dans l'intérêt notamment des personnes jugées défavorisées. Les inscriptions des enfants autochtones dans les écoles élémentaires et secondaires, que ce soit dans les systèmes scolaires provinciaux ou dans des écoles administrées par le gouvernement fédéral ou par les communautés autochtones, ont considérablement augmenté. Des réussites plus nombreuses au niveau des établissements d'enseignement secondaires ont, par le fait même, amené un nombre accru d'autochtones à fréquenter des établissements postsecondaires et à obtenir un diplôme, quoique le taux de fréquentation et surtout le pourcentage des diplômés demeurent inférieurs à ceux de l'ensemble de la population canadienne.

Les autochtones ont également profité des cours de formation professionnelle destinés à l'ensemble de la population, et aussi de certains programmes conçus expressément en fonction de leurs besoins, par exemple le Programme des stratégies de mise en valeur des ressources humaines des collectivités indiennes (PSCI), en vigueur de 1985 à 1992, et le projet appelé Chemins de la réussite, mis en place dans les années 90 dans le cadre de la SCDEA²⁴. Des établissements d'enseignement et de formation dirigés par des autochtones ont également vu le jour à cette époque, par exemple le Gabriel Dumont Institute et le Saskatchewan Indian Federated College.

Au début, les programmes d'enseignement et de formation étaient très souvent conçus dans un esprit assimilateur et visaient à préparer les autochtones à quitter leurs collectivités. Bien que les programmes favorisant l'accès au marché du travail se poursuivent, la participation accrue des autochtones aux décisions a contribué à une formation mieux adaptée aux besoins particuliers des communautés autochtones. Des cours menant à un certificat ou à un diplôme, avec ou sans spécialisation, ont été créés pour des administrateurs de bande, des représentants de la santé publique et des travailleurs des services à la famille et à l'enfance. Dans les régions visées par des ententes relatives aux revendications globales, des programmes d'enseignement et de formation destinés à préparer les membres des communautés aux nouvelles possibilités qu'offrent ces ententes, et à assumer les nouvelles responsabilités qui en découlent, sont actuellement en

préparation ou déjà en place. Les autochtones sont en train d'acquérir la formation nécessaire pour occuper des emplois professionnels et techniques dans des domaines comme l'enseignement, les soins infirmiers, l'administration des bandes et l'utilisation d'équipement, emplois réservés généralement jusqu'ici à du personnel non autochtone.

Le développement communautaire

Dans les années 60, le gouvernement fédéral a élargi sa politique pour mettre l'accent sur le développement des collectivités. À la suite des succès obtenus par divers programmes provinciaux au Manitoba, en Alberta et en Ontario, la Division des affaires indiennes a mis sur pied son propre programme de développement communautaire en 1963. Les participants à ce programme allaient toutefois à l'encontre des méthodes établies, et la Division n'était pas prête à engager les ressources nécessaires pour appuyer les idées ayant résulté du processus.

Le ministère des Affaires indiennes a repris l'idée du développement communautaire au cours des années 80, par le transfert de programmes aux collectivités (qui les mettaient en œuvre conformément aux directives fédérales, sans les contrôler), et a mis en place un processus de planification globale fondé sur les collectivités. Il a également mis sur pied récemment, dans le cadre de la SCDEA, un programme visant à soutenir les efforts des responsables du développement économique communautaire.

Les approches autochtones au développement économique

Les solutions de rechange adoptées par divers chefs autochtones au cours des dernières décennies donnent une idée de l'orientation que les autochtones prendraient pour bâtir une assise économique plus solide et plus autonome. La première déclaration majeure sur les questions de ce genre a été préparée par la Manitoba Indian Brotherhood (MIB), en réaction au Livre blanc de 1969. Dans son rapport intitulé *Wahbung: Our Tomorrows*, l'organisme affirmait:

[TRADUCTION] Dans l'élaboration de nouvelles méthodes d'intervention et de participation communautaire, il est essentiel que nous — tant les Indiens que le gouvernement — reconnaissons que le développement économique, le développement social et le développement de l'enseignement

sont synonymes et doivent donc être abordés de façon globale, plutôt que séparément. L'élaboration de programmes fragmentaires, isolés les uns des autres, freine et même empêche l'utilisation efficace de toutes les ressources nécessaires pour soutenir le progrès économique, social et pédagogique.

Afin que nous puissions effectuer nous-mêmes les changements nécessaires, il faudra élaborer un tout nouveau processus d'orientation et de développement communautaires. Les Indiens ne peuvent plus continuer de dépendre uniquement de l'État, et nous ne voulons pas non plus mettre en place une structure communautaire qui restreigne les possibilités offertes aux particuliers par le transfert de cette dépendance vers un autre organisme unique.

La transition entre le paternalisme et l'autonomie demandera peut-être du temps et exigera un appui important de l'État. Nous tenons cependant à souligner que ce soutien gouvernemental ne devrait pas être tel qu'il continue de faire pour nous ce que nous voulons faire nous-mêmes²⁵.

Cette déclaration offrait certaines similitudes avec le rapport Hawthorn, surtout en ce qui concerne la nécessité d'une vision globale du développement, mais elle mettait plutôt l'accent sur le développement des réserves, en tant qu'entités économiques et communautaires indispensables à la vie des Indiens. Les auteurs du document demandaient que le développement se fasse non pas à la pièce, mais selon un plan d'action global permettant d'accomplir des progrès sur plusieurs fronts. La stratégie préconisée par la MIB comprenait trois éléments:

1. un plan d'action destiné à aider les particuliers et les collectivités à mettre fin aux conséquences pathologiques de la pauvreté et de l'impuissance; pour la MIB, cela signifiait qu'il fallait mettre l'accent sur la santé et la guérison des particuliers et des collectivités; il était essentiel de mettre en place des services de santé et une infrastructure communautaire répondant aux besoins des particuliers;
2. des mesures visant à permettre aux Indiens de protéger leurs intérêts dans les terres et les ressources;

3. un effort concerté dans le sens du développement des ressources humaines et de la culture; la MIB estimait qu'il fallait revitaliser les traditions autochtones dans le cadre des institutions, des lois et des usages canadiens.

La notion selon laquelle les autochtones devaient présider eux-mêmes aux changements nécessaires à une autosuffisance accrue, afin de prendre en considération les intérêts communs et individuels, était au cœur de cette stratégie. Cela impliquait que les gouvernements abandonnent une partie de leur pouvoir politique et que les Indiens combinent certains éléments de la culture canadienne et de la culture locale. La proposition de la MIB préconisait une aide financière importante de la part du gouvernement fédéral pendant une longue période.

Diverses formules globales de développement ont également été proposées dans le Nord. Par exemple, dans sa déclaration relative aux revendications territoriales, intitulée *Together Today for Our Children Tomorrow*, le Conseil des Indiens du Yukon (CIY) présentait en 1973 ses arguments en faveur d'une reprise en main des terres et des ressources et d'une vision globale du développement²⁶. Bien que les solutions proposées par la MIB et le CIY soient similaires, elles mettaient l'accent sur des priorités différentes, le CIY faisant de l'entreprise privée le moteur d'une économie florissante — favorisant essentiellement les intérêts individuels — tandis que la MIB préconisait plutôt des initiatives économiques communautaires.

Ce sont là deux exemples de nombreuses propositions faites par les autochtones sur les méthodes de développement, y compris la stratégie élaborée en 1976-1977 par la Fraternité des Indiens du Canada, le rapport Beaver publié en 1979 et, récemment, l'évaluation communautaire de la SCDEA²⁷. Des sources non autochtones comme le rapport Berger et le rapport Penner²⁸ ont également préconisé des approches du même genre (avec une forte participation autochtone).

Bien qu'utilisant des approches différentes, les rapports contiennent des thèmes que l'on retrouve dans la perspective autochtone du développement économique:

- Comme le montrent les extraits des documents préparés par la Fraternité des Indiens du Manitoba et par le Conseil des Indiens du Yukon, les autochtones conçoivent le développement de façon globale, y incluant des

composantes comme la fonction gouvernementale, la culture, la spiritualité, l'enseignement et la formation, la guérison des collectivités et le développement social.

- Les autochtones préfèrent une approche holistique intégrée plutôt qu'une démarche reposant sur divers outils épars, utilisés de façon plus ou moins indépendante.
- La réalisation de l'autonomie gouvernementale est une composante essentielle des visions autochtones du développement, non seulement en elle-même, mais en tant qu'élément vital d'un développement économique soutenu.
- La reconnaissance des droits des peuples autochtones est essentielle, et c'est par ce moyen que pourra être élargie l'assise territoriale et amélioré l'accès aux ressources.
- Les autochtones mettent l'accent sur le développement des ressources, des institutions, des droits et des responsabilités des communautés et des nations; ils comprennent qu'ils doivent se faire une place dans la société canadienne, mais qu'il faut établir un équilibre avec le développement de leurs communautés et de leurs nations.
- Le développement économique devrait être compatible avec la culture et l'identité autochtones, et contribuer à les renforcer plutôt qu'à les affaiblir.
- La perspective autochtone au sujet du développement est favorable aux économies traditionnelles et aux mesures nécessaires pour les protéger, y compris le respect des connaissances indigènes et la conservation des ressources.
- Il faut effectuer la transition nécessaire pour mettre davantage l'accent sur le développement économique et les mesures préventives, plutôt que sur les sommes importantes consenties par le gouvernement au titre de l'aide sociale et d'autres genres de programmes de redressement et de soutien du revenu.
- L'influence des cultures autochtones sur la prise de décisions, la propriété des entreprises, la répartition de la richesse et le rôle des liens familiaux n'est pas uniforme.

Pendant les 30 années que nous avons examinées jusqu'ici, la politique du gouvernement fédéral s'est rapprochée lentement de l'orientation choisie par les autochtones. Premièrement, la nature de son aide s'est diversifiée; celle-ci ne se compose plus uniquement de prêts directs et de contributions au capital, mais comprend maintenant toute une gamme de services dont l'assistance technique, l'aide à la gestion et le soutien à la planification. Deuxièmement, les groupes cibles incluent

désormais non seulement les Indiens des réserves, mais également les Inuit, les Métis et les Indiens hors réserve. Troisièmement, les objectifs, qui mettaient au départ l'accent sur le développement des petites entreprises, se sont élargis pour inclure le développement communautaire fondé sur une planification communautaire, le développement sectoriel de l'artisanat, de l'agriculture et de la pêche, ainsi que la mise en place d'institutions de développement économique. Enfin, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien n'est plus seul à élaborer et à offrir des programmes; plusieurs ministères collaborent aujourd'hui avec lui, de façon assez bien coordonnée, dans le cadre de la SCDEA.

La participation des autochtones et le contrôle qu'ils exercent ont également augmenté. Dans les années 60 et au début des années 70, le gouvernement fédéral décidait de tous les aspects du développement économique. C'est lui qui planifiait, qui fixait les priorités, qui concevait les projets et qui les approuvait. Depuis lors, le rôle assumé par les gouvernements et communautés autochtones s'est intensifié graduellement. La création du Comité national du développement socio-économique des Indiens, des comités de développement mixtes de la Fraternité des Indiens du Canada et du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, des conseils des prêts pour le développement

économique des Indiens, du conseil consultatif du PDEA et de ses divers comités, des conseils de la SCDEA et des conseils chargés du projet Chemins de la réussite sont autant d'exemples de l'influence croissante des autochtones sur le processus de développement et la politique gouvernementale qui s'y rattache. Par suite de diverses initiatives gouvernementales et communautaires, les communautés autochtones possèdent de plus en plus d'institutions favorisant le développement socio-économique.

Conclusion

Ce survol de la politique et des programmes fédéraux de développement économique révèle que des changements appréciables se sont opérés au cours des trois dernières décennies. Des tensions subsistent cependant, comme la nécessité de reconnaître que les économies autochtones sont à la fois diversifiées et distinctes de l'économie en général. Ces tensions résultent du fait que la politique fédérale insiste davantage sur l'épanouissement personnel et l'intégration des individus dans l'ensemble de l'économie canadienne que sur la reconstruction des économies autochtones avec tout ce que cela comporte²⁹.

Deux autres facteurs continuent également à susciter des tensions: d'une part, Ottawa conserve dans une large mesure la mainmise sur la conception, la mise en œuvre et la modification de la politique et des programmes; d'autre part, il n'est pas certain que l'autonomie gouvernementale permettra de réaliser de véritables partenariats avec les autochtones, en laissant les gouvernements autochtones jouer un rôle de premier plan dans la conception et l'exécution des politiques et des programmes de développement économique.

Plusieurs grandes leçons se dégagent de cette réflexion sur l'évolution de la politique et des programmes de développement économique au cours des trois dernières décennies. Premièrement, il faut reconnaître qu'il s'agit d'une question complexe et qu'aucune solution ne permettra à elle seule de régler tous les problèmes d'ici quelques années. Les approches du passé, axées sur un objectif particulier comme l'agriculture ou le développement des entreprises, connaîtront des succès mitigés. Les économies autochtones offrent de multiples variantes, puisqu'elles vont des économies principalement traditionnelles aux économies de marché modernes. Les ressources naturelles et humaines dont elles disposent varient également. La politique gouvernementale doit tenir compte de la diversité des économies et des objectifs économiques des autochtones. Elle doit viser à faciliter, encourager, promouvoir, aider et appuyer le développement d'économies durables, ce qui signifie établir un cadre général à l'intérieur duquel les nations et communautés autochtones puissent concevoir leurs propres outils pour atteindre leurs objectifs. Il faut conserver ce cadre longtemps de manière à créer un environnement stable et prévisible pour le développement économique.

Deuxièmement, la Commission estime que les autochtones doivent assurer la gérance de leurs économies pour assumer le succès de leur développement; autrement dit, ils doivent être capables de planifier l'orientation de leur économie, d'élaborer les projets, de les mettre en œuvre, d'en assurer le suivi et de les modifier au besoin. À cette fin, la politique gouvernementale doit continuer de favoriser la création d'institutions économiques autochtones chargées de jouer des rôles diversifiés, notamment de fournir des capitaux, d'assurer le développement sectoriel, d'offrir une aide administrative et technique, d'effectuer des analyses économiques et de soutenir les activités de planification.

Troisièmement, le développement économique a peu de chance de réussir s'il prend pour point de départ les territoires exigus et les ressources très limitées qui sont disponibles. La politique officielle doit s'occuper de ces facteurs avant de pouvoir s'attendre à une réussite généralisée du programme de développement des entreprises, si bien conçu soit-il.

Quatrièmement, il faut redéfinir les unités les plus appropriées au développement économique. À quelques exceptions près, la politique et les programmes ont toujours été axés sur les individus. Le développement économique communautaire est important mais, comme nous l'affirmons plus loin dans le présent chapitre, il importe également d'envisager les réalisations possibles avec des unités plus grandes. Le fait d'insister sur le concept de nation autochtone, tout en étant conforme à nos recommandations touchant l'autonomie gouvernementale, ne peut que renforcer les économies autochtones.

Cinquièmement, le développement économique des communautés autochtones ne peut pas se faire séparément du reste de l'économie canadienne. La participation globale des autochtones à l'économie canadienne a jusqu'ici été marginale: lorsque les autochtones ont occupé des emplois salariés, il s'agissait généralement d'emplois peu qualifiés, mal rémunérés et précaires; quant à ceux qui se sont lancés en affaires, ils ont dû surmonter des obstacles de taille, par exemple le racisme et l'accès insuffisant au capital. Dans bien des cas, les économies autochtones sont invisibles pour les économies locales environnantes, même si elles y contribuent largement. Les autochtones doivent participer aux mécanismes fédéraux, provinciaux et locaux de planification économique (comme les commissions de développement économique, les conseils de planification économique et les groupes de travail locaux sur les questions économiques).

Il faut également encourager l'établissement de véritables partenariats avec les entreprises privées non autochtones.

Enfin, la Commission préconise une vision à la fois intégrée et holistique du développement. Celui-ci doit s'accompagner d'activités qui, sans être axées directement sur lui, l'influencent considérablement. Nous parlons notamment de l'éducation, de l'amélioration du niveau général de santé, de l'épanouissement d'identités culturelles positives ainsi que de la mise en place et de l'entretien des infrastructures et des services nécessaires pour les collectivités et les familles. S'il n'y a pas d'amélioration dans ces autres domaines, le développement économique en souffrira.

Voilà les leçons générales à tirer des politiques de développement économique pratiquées jusqu'ici et des approches préconisées par les autochtones. Des recommandations plus précises seront formulées dans la deuxième partie du présent chapitre.

1.2 Les économies autochtones contemporaines

La quantité et la qualité de l'information empirique disponible au sujet des économies autochtones se sont améliorées considérablement au cours des dernières années, ce qui a permis d'en décrire les principales caractéristiques de façon assez précise. Dans la présente section, nous allons délaissé le point de vue historique pour aborder la situation contemporaine. À l'aide de tableaux et de graphiques, nous allons montrer que le passé a légué des économies qui sont dépendantes plutôt qu'autonomes, où le taux d'activité de la population active, les revenus et le degré de développement des entreprises sont nettement inférieurs aux moyennes canadiennes. En l'absence de nouvelles approches en matière de développement économique, il est peu probable que cette situation s'améliore, surtout en raison de l'importante augmentation prévue de la population autochtone en âge de travailler.

Les problèmes contemporains

La dépendance

Au vu de la perturbation de leurs économies traditionnelles, de la réduction de leur assise territoriale et de leur accès aux ressources et aussi de leur

assujettissement à des politiques et à des pratiques économiques contre-indiquées, il n'est guère surprenant que les nations autochtones soient loin de l'autonomie économique. Il existe évidemment des exceptions notoires, en raison ordinairement d'une situation géographique favorable, d'un leadership particulièrement créatif, de ressources exceptionnelles ou d'ententes sur les revendications globales, et nous en parlerons à l'occasion. Il reste que les économies autochtones devront être reconstruites de fond en comble pour pouvoir soutenir l'autonomie gouvernementale et répondre aux besoins actuels et prévus sur les plans du revenu et de l'emploi.

TABLEAU 5.1

Aide sociale dans la population s'identifiant comme autochtone (15 ans et plus), 1990 (en pourcentage)

	Indiens des réserves	Indiens	Métis hors réserve	Inuit	Tous les autochtones
Total des bénéficiaires	41,5	24,8	22,1	23,5	28,6
Pour 1 à 6 mois	10,6	7,8	7,5	8,2	8,5
Pour 7 à 12 mois	28,1	15,8	13,6	14,1	18,4

Source: Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, no 89-534 au catalogue.

Les données relatives aux sources de revenu des autochtones, ainsi qu'aux secteurs ou aux industries dans lesquels ils travaillent, illustrent bien le niveau actuel de dépendance. Le tableau 5.1 indique le pourcentage des personnes de 15 ans et plus s'identifiant comme autochtones qui ont reçu de l'aide sociale en 1990³⁰. Il révèle une forte dépendance à cet égard, surtout chez les Indiens des réserves. Le MAINC fournit des renseignements supplémentaires sur ce dernier groupe et calcule les taux de dépendance d'après le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale par rapport à la population totale de chaque collectivité. Selon ces chiffres, le taux de dépendance était de 37,4% en 1981; il est demeuré assez constant jusqu'à la fin de la décennie pour passer à 43,3% en 1992. Le taux calculé pour la population non autochtone révèle une évolution comparable, puisqu'il est passé de 5,7 à 9,7% pendant la même période, mais à des niveaux beaucoup plus bas³¹.

On constate également des variations considérables entre les diverses régions dans le cas des Indiens vivant en réserve: en 1992, le taux le plus bas était enregistré en Ontario (23%) et le plus élevé dans les Maritimes (74%)³². L'avenir ne semble guère encourageant. Moscovitch et Webster prévoient de fortes hausses des dépenses fédérales d'aide sociale pour les Indiens inscrits, compte tenu des tendances de la croissance démographique et des migrations.

Le problème de la dépendance n'est pas lié uniquement à la rareté des emplois et au recours à l'aide sociale, mais il concerne également le genre d'emplois qu'occupent les travailleurs, dont bon nombre dépendent du financement gouvernemental, comme on le voit dans le tableau 5.2.

Le tableau 5.2 montre que les autochtones, plus que les autres Canadiens, dépendent d'emplois dans le secteur public. Si ces chiffres traduisent, dans une certaine mesure, la présence plus forte des services gouvernementaux dans les collectivités autochtones, ils dénotent également, de leur part, une plus grande dépendance à l'égard du financement extérieur, ainsi que la faiblesse du secteur privé, surtout chez les Indiens inscrits et les Inuit, bien que la situation soit en train de s'améliorer, comme nous le verrons plus loin.

TABLEAU 5.2

Répartition de la population s'identifiant comme autochtone dans la population active occupée, par secteur, 1991 (en pourcentage)

	Indiens inscrits	Indiens non-inscrits	Métis	Inuit	Total des autochtones	Total des non-autochtones
Secteur primaire	7,9	5,4	8,0	4,6	6,5	6,0
Secteur secondaire	8,1	13,1	9,4	5,2	10,7	14,4
Services gouvernementaux	29,2	9,6	11,3	24,4	15,1	7,8
Éducation et services de santé	17,7	14,8	14,7	17,7	15,8	15,4
Secteur tertiaire, autres industries	37,1	57,1	56,6	48,1	51,9	56,3

Note:

Pourcentage de la population active autochtone occupée dans chaque secteur.

Source: Stewart Clatworthy, Jeremy Hull et Neil Loughran, «Patterns of Employment,

Unemployment and Poverty, Part One», étude réalisée pour la crpa, 1995.

Nous en concluons que le défi de l'autonomie économique sera très difficile à relever et qu'il exigera davantage que des mesures modestes.

L'inégalité

L'inégalité entre les autochtones et l'ensemble de la population canadienne, sur le plan économique, est également marquée et s'aggrave à certains égards au lieu de s'améliorer. Le tableau 5.3, par exemple, indique les taux d'activité et le taux de chômage des autochtones, la proportion de la population adulte qui occupe un emploi et le pourcentage de la population dont le revenu annuel total est inférieur à 10000 \$, comparativement aux chiffres correspondants pour l'ensemble de la population. Il montre également les résultats des calculs effectués pour déterminer combien il faudra créer d'emplois pour combler l'écart entre les niveaux d'emploi des autochtones et ceux de l'ensemble des Canadiens, c'est-à-dire pour en arriver à une égalité des taux d'emploi³³.

Le tableau 5.4 porte plus particulièrement sur le taux de chômage et montre les variations constatées au sein de la population autochtone. Il illustre à quel point ce taux est élevé chez certains groupes autochtones, surtout les jeunes, et révèle une forte augmentation au cours des 10 dernières années avec l'accroissement du nombre de jeunes.

Les inégalités actuelles prennent racine dans les politiques et les pratiques du passé et, lorsqu'une population est défavorisée, la situation tend à se perpétuer d'une génération à l'autre. Les enfants de parents ayant bénéficié longtemps de l'aide sociale ont moins de chances d'être en bonne santé, d'obtenir de bons résultats à l'école et de trouver du travail que les enfants nés de parents plus aisés (voir le chapitre 3 du volume 3).

TABLEAU 5.3

Activité sur le marché du travail de la population s'identifiant comme autochtone et de la population canadienne totale (15 ans et plus), 1991

	Indiens des réserves	Indiens hors réserve	Métis	Inuit	Total des autochtones	Canada
Population adulte sur le marché du travail (%)	45,3	60,7	63,1	57,2	57,0	67,9
Population active au chômage (%)	30,8	23,4	21,7	25,0	24,6	10,2
Population active occupée (%)	31,4	46,5	49,4	42,9	43,0	61,0
Personnes ayant un revenu total < 10 000 \$ (%)	64,2	50,4	49,3	57,4	54,2	34,0
Nombre d'emplois requis pour combler l'écart*	48 900	27 200	10 200	4 000	82 400	—

Notes:

Chiffres arrondis à la centaine près.

* Voir le TABLEAU 5.14 et la note 33 en fin de chapitre.

Source: Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, no 89-534 au catalogue; Recensement de 1991, nos 93-324 et 93-331 au catalogue; M.J. Norris, D. Kerr et F. Nault, «Projections of the Aboriginal Identity Population in Canada, 1991-2016», étude réalisée par Statistique Canada (Section des projections démographiques, Division de la démographie) pour la crpa, février 1995.

La démographie

Les taux de natalité élevés et la baisse des taux de mortalité ont provoqué une forte augmentation de la population autochtone au cours des dernières années. Cela signifie notamment que la population âgée de 15 ans et plus a également connu une croissance rapide qui devrait se poursuivre. La figure 5.1 illustre cet état de choses, qui implique l'arrivée prochaine de milliers de nouveaux autochtones sur le marché du travail. En fait, la taille de la population active autochtone ne cesse de prendre de l'ampleur depuis plusieurs années. Tout porte à croire que, même lorsque la situation de l'emploi s'améliore quelque peu en termes absolus, elle est débordée par les

tendances démographiques, de sorte que les taux de chômage sont en fait à la hausse et non à la baisse, comme nous l'avons vu au tableau 5.4.

TABLEAU 5.4
Taux de chômage de la population active autochtone, 1981 et 1991

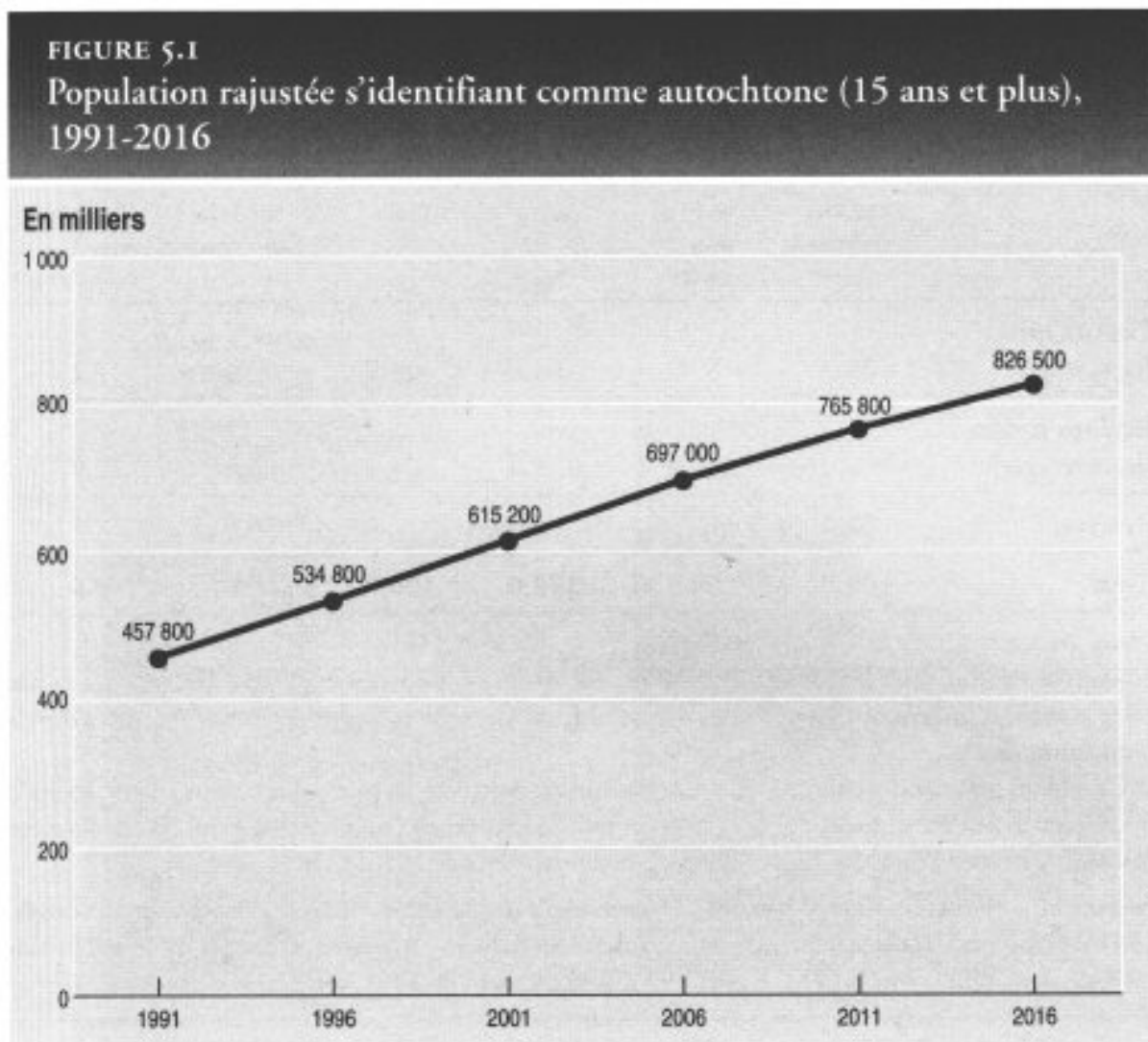
		Taux de chômage (%)	
		1981	1991
Hommes inuit	15-24 ans	22	36
	25-54 ans	12	22
	55 ans et plus	11	—
Femmes inuit	15-24 ans	22	28
	25-54 ans	12	22
	55 ans et plus	8	—
Hommes métis	15-24 ans	22	31
	25-54 ans	11	22
	55 ans et plus	7	25
Femmes métisses	15-24 ans	19	25
	25-54 ans	12	16
	55 ans et plus	6	9*
Hommes indiens (inscrits)	15-24 ans	23	46
	25-54 ans	14	30
	55 ans et plus	13	29
Femmes indiennes (inscrites)	15-24 ans	25	33
	25-54 ans	14	23
	55 ans et plus	10	20
Hommes non autochtones	15-24 ans	13	16
	25-54 ans	5	9
	55 ans et plus	4	8
Femmes non autochtones	15-24 ans	13	14
	25-54 ans	7	9
	55 ans et plus	6	8

Notes

— = Chiffre supprimé, le coefficient de variation de l'estimation étant supérieur à 33,3%.

* Chiffre à utiliser avec prudence, le coefficient de variation l'estimation se situant entre 16,7 et 33,3%.

Source: D. Kerr, A. Siggner et J.-P. Bourdeau, «Canada's Aboriginal Population, 1981-1991», étude réalisée pour la crpa, 1995.



Note: Chiffres arrondis à la centaine près.

Source: M.J. Norris, D. Kerr et J. Nault, «Projections of the Aboriginal Identity Population in Canada, 1991-2016», étude réalisée par Statistique Canada (Section des projections démographiques, Division de la démographie) pour la CRPA, février 1995.

Le lieu de résidence joue un rôle dans les perspectives économiques, car le

taux de création d'emplois tend à être plus élevé dans les régions urbaines que dans les zones rurales. La population autochtone s'est urbanisée entre 1981 et 1991 (on estime en gros que la proportion des autochtones qui vivent dans les centres urbains a augmenté de 10% pendant cette période).

Toutefois, il est difficile de le savoir avec précision, car les données de ces deux années de recensement ne sont pas strictement comparables. Même en 1991, la population autochtone demeurait dans l'ensemble beaucoup plus rurale que la population canadienne non autochtone, comme le révèle le tableau 5.5. On note également des variations considérables entre les divers groupes autochtones, les deux tiers environ des Métis et des Indiens non inscrits vivant en ville, comparativement à 34% des Indiens inscrits et à 22% des Inuit (tableau 5.5).

Même lorsque les autochtones vivent en milieu urbain, ils se retrouvent plus souvent dans les petites villes que dans les grandes agglomérations (figure 5.2).

TABLEAU 5.5

Lieu de résidence de la population s'identifiant comme autochtone et de la population non autochtone, 1991

	Indiens inscrits	Indiens non-inscrits	Métis	Inuit	Total des autochtones	Total des non autochtones
Centres urbains (hors réserve)	33,9	69,0	64,6	21,9	44,4	77,2
Régions rurales (hors réserve)	8,0	31,0	35,4	78,1	20,3	22,8
Réserves	58,1	—	—	—	35,3	—
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Notes

1. Dans ce tableau, seuls les Indiens inscrits sont inclus dans la population des réserves. Bien qu'un très petit nombre d'Indiens non inscrits, de Métis et d'Inuit vivent dans la zone rurale.

2. Ce tableau présente des chiffres de population rajustés pour tous les groupes autochtones sauf les Inuit, pour lesquels ont été utilisées des données non rajustées, tirées de l'Enquête auprès des peuples autochtones de 1991.

Source: M.J. Norris, D. Kerr et F. Nault, «Projections of the Aboriginal Identity Population

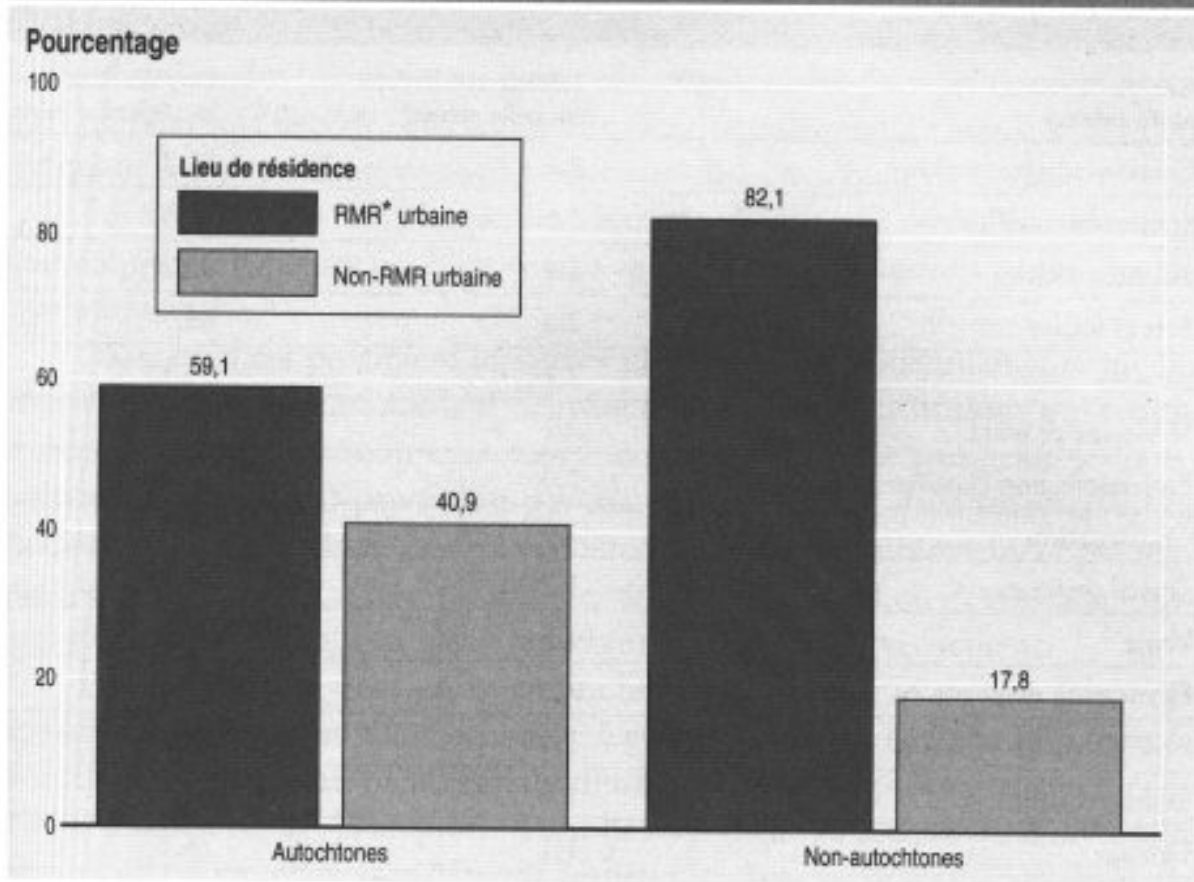
in Canada, 1991-2016», étude réalisée par Statistique Canada (Section d démographie) pour la crpa, février 1995; Recensement de 1991, totalisations spéciales.

Ces chiffres sur le lieu de résidence sont importants parce que la plupart des nouveaux emplois créés dans l'économie canadienne au cours des dernières années l'ont été dans des centres urbains. Le tableau 5.6 projette cette tendance pour l'avenir, en classant les principaux groupes professionnels en fonction de leur taux de croissance annuelle prévu pour la période de 1993 à 2000. On se rend compte au premier coup d'œil que presque tous les emplois ayant les plus forts taux de croissance prévus se retrouvaient également surtout en milieu urbain en 1991. (L'inclusion de professions rurales dans les milieux urbains est imputable au fait que, dans certaines régions urbaines, comme Sudbury en Ontario, un grand nombre d'emplois du secteur minier se trouvent à l'intérieur ou à proximité de la ville.)

Par conséquent, le problème n'est pas seulement l'augmentation rapide de la population autochtone, mais également la discordance entre la situation géographique de cette population active et les endroits où l'on prévoit une croissance de l'emploi au Canada. Bien que l'avenir de l'emploi autochtone passe moins par la ville que pour les non-autochtones, on peut s'attendre à ce que les autochtones continuent de migrer vers les centres urbains au cours des prochaines années, pour y trouver des emplois et pour d'autres raisons. Il faut donc accorder toute l'attention voulue aux centres urbains et aux migrants qui y arriveront, ainsi qu'au défi que représente l'expansion des débouchés économiques dans les régions rurales et septentrionales.

FIGURE 5.2

Lieu de résidence de la population s'identifiant comme autochtone et de la population non autochtone, 1991



Notes

Les données n'ont pas été rajustées pour tenir compte du sous-dénombrement de la population autochtone.

* Région métropolitaine de recensement

Source: Statistique Canada, Recensement de 1991, Profil des régions urbaines et rurales, n° 93-339 au catalogue; Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, totalisations spéciales.

La diversité des économies autochtones

Dans l'élaboration de leurs politiques de développement économique, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont souvent eu tendance à considérer que les économies autochtones ressemblaient aux économies non autochtones, ou du moins à essayer de les faire se ressembler. Elles sont toutefois fort différentes: par leur histoire, leurs objectifs, leurs fondements culturels, leurs liens juridiques avec le Canada et leurs

caractéristiques socio-économiques.

TABLEAU 5.6

Taux de croissance annuelle projeté des groupes professionnels, 1993-2000, et proportion des emplois situés dans les régions urbaines, 1991 (en pourcentage)

Groupe professionnel	Taux de croissance annuelle projeté	Emplois dans les régions urbaines
Gestion-administration	2,7	81,3
Sciences naturelles	2,6	86,3
Sciences sociales	2,4	85,2
Arts et loisirs	2,3	86,5
Services	2,2	81,1
Médecine et santé	2,1	81,1
Professions non classifiées	2,0	77,1
Construction	1,9	70,4
Travail de bureau	1,7	83,1
Vente	1,5	82,9
Fabrication de produits	1,3	77,3
Enseignement	1,1	79,7
Transformation	1,1	65,0
Usinage	1,1	76,1
Religion	0,7	77,4
Agriculture	0,7	27,0
Manutention de matériel	0,6	79,5
Équipement de transport	0,5	72,0
Autres métiers	0,4	80,5
Pêche et piégeage	0,1	23,5
Exploitation minière	-0,4	63,7
Exploitation forestière	-0,8	sans objet
Total	1,8	78,0

Source: Système de projection des professions au Canada, Cadre de référence du sppc, Projections 1993; Statistique Canada, Recensement de 1991, totalisations spéciales.

Nous devons donc reconnaître que les économies autochtones sont particulières à bien des égards importants, mais qu'elles sont également assez diversifiées. Nous allons décrire ici trois types d'économies autochtones: celle des réserves des Premières nations et des communautés métisses rurales, celle des autochtones citadins et celle du Nord.

L'économie des réserves des Premières nations et des communautés métisses rurales

Il existe au Canada 884 réserves occupées³⁴, dont la grande majorité sont situées dans des régions rurales, et un nombre beaucoup plus restreint de communautés rurales dont la population se compose surtout de Métis. Sur certains plans, ces collectivités ne sont pas différentes des collectivités rurales non autochtones, mais elles s'en distinguent à d'autres égards et peuvent même être différentes les unes des autres.

Sur le plan de la structure, et contrairement aux collectivités autochtones urbaines, les réserves possèdent leur propre gouvernement, ainsi qu'un nombre de membres précis, deux facteurs décisifs pour envisager une action collective. L'identification des membres est particulièrement claire dans les réserves parce que l'on tient une liste de tous les membres appartenant à une même bande, en indiquant si ces membres vivent à l'intérieur ou à l'extérieur de la réserve.

Les collectivités dans lesquelles vivent les Métis ont également chacune leur propre gouvernement, bien qu'il s'agisse d'administrations publiques de type municipal.

Alors qu'il est possible d'identifier clairement les gouvernements sur les réserves, il n'est pas aussi facile d'y distinguer les autres institutions qui se rattachent au domaine économique. Contrairement à ce qui se passe chez les non-autochtones, le secteur privé n'est pas très visible (surtout dans les réserves) et rarement doté d'une chambre de commerce. Il n'y a vraisemblablement pas non plus de banque ou de société de fiducie, de parc industriel ou de règles établissant clairement les rapports entre le secteur privé et le gouvernement.

Les réserves couvrent un territoire bien défini, dont le titre de propriété appartient en définitive à la Couronne. Comme le précise la *Loi sur les Indiens*, une réserve est une «parcelle de terrain dont Sa Majesté est propriétaire et qu'elle a mise de côté à l'usage et au profit d'une bande³⁵». La Loi accorde au gouverneur en conseil (le ministre des Affaires indiennes, dans la pratique) le droit de «décider si tout objet, pour lequel des terres dans une réserve sont ou doivent être utilisées, se trouve à l'usage et au profit de la bande». Les membres de la bande peuvent obtenir la possession et l'utilisation individuelles d'une portion définie du territoire, selon les coutumes de la bande, ou en se faisant octroyer une portion du territoire par le conseil de bande et en obtenant un certificat de possession ou un certificat d'occupation délivré par le ministre. Les transferts de possession, une fois obtenus, ne peuvent se faire qu'au profit de la bande ou d'un autre membre de la bande, encore une fois avec la permission du ministre.

Les terres de réserve ne sont assujetties à aucune saisie sous le régime d'un acte judiciaire. De plus, les biens meubles et immeubles d'un Indien ou d'une bande situés sur une réserve ne peuvent pas faire l'objet d'un privilège, d'un nantissement, d'une hypothèque, d'une opposition, d'une réquisition, d'une saisie ou d'une exécution en faveur ou à la demande d'une personne autre qu'un Indien ou une bande. Ces dispositions de la *Loi sur les Indiens* ont eu pour effet de réduire considérablement l'accès aux sources de financement à des fins de développement économique, bien qu'une modification de la disposition relative à la propriété ait rendu possible la saisie de certains biens (autres que fonciers). Les terres de réserve peuvent toutefois être réquisitionnées à des fins publiques. Autrement dit, une province, une municipalité, une administration locale ou une société peut exproprier des terres de réserve à des fins publiques, à condition d'avoir reçu l'autorisation du Parlement ou d'une assemblée législative provinciale.

Bien que l'assise territoriale soit définie, la superficie des terres disponibles dans chaque réserve est en général assez restreinte (tableau 5.7).

De plus, dans bien des cas, les réserves n'offrent pas un bon accès aux marchés ou aux services (tableau 5.8) ou renferment peu de ressources naturelles.

C'est la Couronne, fédérale ou provinciale, qui est propriétaire des ressources souterraines; tout ce que les bandes peuvent faire, c'est de refuser de céder ou de désigner les terres ou de tenter d'imposer des

conditions de cession. Quelques rares réserves recèlent toutefois des ressources de grande valeur et perçoivent des rentes appréciables; les exemples les plus connus sont ceux des réserves albertaines qui ont des gisements de pétrole et de gaz naturel. Les revenus tirés de ces sources (de même que de la vente d'immobilisations) sont détenues en fiducie par le ministre des Affaires indiennes, qui doit donner son approbation pour la libération des fonds ainsi constitués.

TABLEAU 5.7
Répartition par superficie des terres de réserve

Superficie (hectares)	réserve indienne ¹		Tous les types de terres ²	
	No	%	No.	%
0 à 500	1 968	79,3	2 090	78,3
501 à 1 000	126	5,1	140	5,2
1 001 à 1 500	54	2,2	57	2,1
1 501 à 2 000	54	2,2	57	2,1
2 000 et plus	279	11,2	325	12,2
Total	2 481	100,0	2 669	100,0

Notes

1. Comprend les réserves occupées et non occupées. Les données ont été recueillies à différents moments, selon les régions, pendant la période 1991-1994.

2. Comprend les terres désignées comme réserves indiennes, les terres de la Couronne (fédérales ou provinciales) visées par un règlement, les terres de catégorie 1A, les proposées.

Source: Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, d'après des renseignements fournis par le ministère des Ressources naturelles, totalisations spéciales, 1994.

TABLEAU 5.8

Proximité des centres de services pour les bandes indiennes

	Bandes	
	Nombre	Pourcentage
Moins de 50 km	184	31,1
50 à 350 km	279	47,1
Plus de 350 km	20	3,4
Accès spécial	109	18,4
Nombre de bandes*	592	100,0

Notes

1. Un «centre de services» est une communauté où sont offerts les services suivants : des sources de fournitures, de matériel et d'équipement; un bassin de main-d'oeuvre qualifiée ou semi-qualifiée; au moins un établissement financier; des services provinciaux et fédéraux. La distance du centre de services le plus proche est calculée en fonction de l'emplacement de la principale réserve ou collectivité de la bande.

2. Une bande indienne est un groupe d'Indiens à l'usage et à l'avantage duquel des terres communes (réserves) ont été mises de côté, ou qui est reconnu de quelque autre façon par le gouvernement fédéral aux termes de la Loi sur les Indiens. Une bande peut avoir plus d'une réserve, et toutes les réserves ne sont pas occupées.

* Ce chiffre est légèrement inférieur au nombre total de bandes au Canada (608 en 1995) étant donné que certaines bandes n'ont pas de réserve.

Source: Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Manuel de classification des bandes, mars 1995, totalisations spéciales.

Les terres de réserve sont toutefois exemptées de toute forme d'imposition, sauf des taxes locales, et cette disposition s'applique également aux biens personnels d'un membre des Premières nations ou d'une bande vivant dans une réserve. Cette disposition peut conférer un avantage économique aux particuliers et aux entreprises situées dans les réserves, mais elle ne s'applique pas aux sociétés appartenant en totalité ou en partie à des membres des Premières nations. Les tribunaux ont décrété que les sociétés ne sont pas des «Indiens» et qu'elles n'ont pas le droit d'être inscrites à titre d'Indiens; par conséquent, elles n'ont pas droit aux exemptions fiscales. Les

Premières nations ont fait valoir, sans succès, que cette exclusion constitue une violation des droits ancestraux et issus de traités et qu'elle prive les réserves d'un avantage concurrentiel dont elles ont besoin pour soutenir la concurrence à partir des régions rurales ou éloignées.

Les collectivités métisses, en revanche, ne disposent pas d'une assise territoriale et ne sont pas non plus régies par la *Loi sur les Indiens*. Les Métis peuvent posséder individuellement des terres et d'autres biens, comme les autres Canadiens. Les établissements métis de l'Alberta font cependant exception à cette règle depuis qu'un vaste territoire a été transféré au Conseil général des établissements métis de l'Alberta, en fief simple, en 1990. Comme dans le cas des réserves des Premières nations, des mécanismes de protection très stricts empêchent le transfert de ces terres à des gens de l'extérieur, restrictions jugées importantes pour protéger l'assise territoriale, mais qui nuisent à l'obtention de prêts pour le développement économique, vu l'impossibilité de donner en garantie la terre et ses ressources.

Bien que le territoire des établissements métis de l'Alberta soit plus vaste que celui qui a été mis de côté pour les réserves (en moyenne 63178 hectares pour chacun des huit établissements), la province d'Alberta a conservé les droits de propriété sur les ressources souterraines. Les établissements métis mènent actuellement des négociations à ce sujet, mais aucune entente n'a encore été conclue jusqu'à présent.

Dans le cas des réserves comme dans celui des communautés métisses, les autochtones peuvent avoir accès à des terres de la Couronne à l'extérieur des limites de leur collectivité pour y pratiquer la chasse, la pêche ou le piégeage ou, dans certains cas, pour y couper du bois ou s'y livrer à d'autres activités économiques. Comme il a été mentionné précédemment dans le présent volume, ces possibilités sont, toutefois, de plus en plus limitées par les activités d'autres utilisateurs des terres et des ressources, ainsi que par une foule de règlements et de restrictions qui ont priorité sur les droits ancestraux et issus de traités.

Bien que les communautés décrites ici possèdent leurs propres gouvernements, la nature de ces gouvernements et les pouvoirs qu'ils exercent sont définis de l'extérieur. La *Loi sur les Indiens* fixe la composition et le mode d'élection des conseils de bande, ainsi que leur mandat (deux ans). Les pouvoirs de ces conseils se limitent à l'élaboration de règlements internes et à leur application à l'intérieur des limites des réserves. Ces

règlements doivent être conformes à la Loi et à la réglementation adoptée par le gouverneur en conseil, et doivent être approuvés par le ministre. La Loi permet aux conseils de bande d'adopter des règlements relatifs à la taxation des terres et des intérêts fonciers, à l'octroi de permis pour l'exploitation d'entreprises ou pour l'exercice de certains métiers et professions, et à la collecte d'argent auprès des membres de la bande pour des projets communautaires.

La Loi contient également un certain nombre d'interdictions. Par exemple, une disposition, qui n'est plus guère appliquée aujourd'hui, rappelle l'époque où l'agent des affaires indiennes pouvait restreindre l'activité économique dans une réserve si cette activité était susceptible de faire concurrence à la production non autochtone:

Est nulle, à moins que le surintendant ne l'approuve par écrit, toute opération par laquelle une bande ou un de ses membres est censé vendre, troquer, échanger, donner ou autrement aliéner du bétail ou d'autres animaux, du grain ou du foin, sauvage ou cultivé, ou des récoltes-racines ou des légumes-racines, ou de leurs produits, provenant d'une réserve dans le Manitoba, la Saskatchewan ou l'Alberta, à une personne ou avec une personne, selon le cas, autre qu'un membre de cette bande. [...] Commet une infraction quiconque est partie à une opération qui est nulle aux termes du paragraphe 32(1).

Cet argument au sujet des intérêts concurrents est encore utilisé dans le contexte contemporain pour refuser des prêts ou d'autres formes d'aide aux personnes qui souhaitent établir des entreprises dans des réserves ou dans des communautés métisses ou inuit.

La *Loi sur les Indiens* a soustrait les terres et les biens des Indiens à l'économie canadienne et les a isolés dans des enclaves. Les créanciers et les banquiers hésitent donc à y pénétrer parce qu'ils ne peuvent pas y faire valoir leurs droits en cas de défaut de paiement; les gouvernements provinciaux préfèrent ne pas s'en mêler parce qu'il s'agit d'un domaine de compétence fédérale exclusive; les entrepreneurs craignent de s'y lancer parce qu'ils ont l'impression que les réserves ne sont pas favorables à leurs intérêts; et les conseils de bande ont dû faire face à beaucoup d'incertitude et à de nombreuses restrictions en ce qui concerne leur capacité de réglementer le milieu des affaires.

Toutefois, la solution à ces problèmes n'est pas simple. Les membres des Premières nations, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des réserves, accordent à ces dernières une grande valeur; ce sont pour eux des refuges contre la société non autochtone, des endroits où les liens communautaires sont très solides et où ils peuvent apprendre et renforcer leur culture et leur identité autochtones. Il existe donc une forte résistance à l'égard des mesures qui pourraient menacer de quelque façon que ce soit les quelques terres de réserve qui restent, même au nom du développement économique.

Les Métis ne sont pas assujettis aux dispositions détaillées de la *Loi sur les Indiens*, mais ils sont soumis aux mêmes restrictions que les autres municipalités rurales de leur province. Les pouvoirs qui leur sont délégués par la province laissent beaucoup à désirer en ce qui concerne le contrôle local sur les ressources de l'endroit et les projets de développement économique. Encore là, les établissements métis de l'Alberta font exception; ils disposent aujourd'hui de pouvoirs relativement vastes pour organiser leur économie au niveau des collectivités et du conseil général régional³⁶.

Les modalités de la *Loi sur les Indiens* et des lois provinciales masquent les initiatives et les mesures de décentralisation prises officieusement ou par voie d'entente, notamment dans le cas des collectivités les plus dynamiques et de celles qui disposent de ressources humaines et matérielles plus importantes et qui ont réussi à négocier des moyens de contourner les restrictions imposées par la *Loi sur les Indiens*. Le MAINC encourage les bandes à assumer la responsabilité de la prestation des programmes et des services, quoique cela se fasse habituellement en fonction de paramètres définis à l'extérieur des collectivités. Néanmoins, ces encouragements ont donné lieu à la prise en charge de certains programmes dans les domaines de l'éducation, du logement, de la santé, des services sociaux, de la police et du développement économique. Ce processus a permis de créer des emplois locaux dans l'administration des bandes et des services sociaux, ce qui, allié à la faiblesse du secteur privé dans les réserves, explique le fort pourcentage d'autochtones travaillant dans le secteur public, comme l'a montré le tableau 5.2.

Le développement des entreprises est faible dans les réserves, et à un degré moindre dans les collectivités métisses rurales. Comme la population à desservir est restreinte, les entreprises ont du mal à atteindre la viabilité, sauf celles qui peuvent fonctionner à petite échelle, par exemple les dépanneurs,

les stations-service, les salons de coiffure ou les ateliers de mécanique automobile. Par conséquent, les fonds considérables injectés dans les collectivités en ressortent rapidement vers les entreprises non autochtones des localités voisines. Une étude des dépenses mensuelles des ménages de six collectivités shuswap de la Colombie-Britannique a révélé que, sur des dépenses totales supérieures à 750000 \$, seulement 142 645\$ — soit moins de 20% — ont été dépensés dans la réserve en 1991-1992. L'analyse des dépenses des gouvernements shuswap a démontré qu'ils avaient dépensé au total 13,2 millions de dollars, dont 6,32 millions ou 48% pour des biens et des services achetés dans la réserve. Cependant, presque toutes les dépenses effectuées dans la réserve concernaient des salaires, des avantages sociaux et des allocations pour les études postsecondaires, qui ont rapidement fait leur chemin vers des établissements et des entreprises de l'extérieur. Les auteurs de l'étude ont conclu que les fuites d'argent étaient en réalité plus proches des 90%³⁷. Il n'est donc pas étonnant que les collectivités rurales métisses et indiennes cherchent à réduire ces fuites par la substitution des importations.

L'économie des réserves est en bonne partie isolée de celle des régions environnantes, quoique les habitants de ces réserves consomment des biens et services produits à l'extérieur de la collectivité et que des locataires et des propriétaires de terrains et de résidences secondaires, ainsi que des joueurs de bingo, s'y retrouvent à l'occasion. Les autochtones des réserves ne fournissent toutefois pas de biens manufacturés ou de services à la région, et ils ne travaillent pas pour les pharmacies ou les supermarchés non autochtones qui profitent de leur clientèle. De plus, les organismes de développement locaux ou régionaux ne se soucient généralement pas de l'économie de la Première nation qui se trouve dans leur voisinage, même si elle leur apporte des sommes importantes. Il arrive à l'occasion que certains conseils de développement régional comptent un représentant autochtone ou même un sous-comité des affaires autochtones, mais cela ne semble pas entraîner de progrès économique significatif.

La plupart des réserves et des collectivités métisses rurales sont situées dans des régions qui connaissent de graves difficultés économiques et où les emplois se font de plus en plus rares dans les secteurs primaire et secondaire. L'appauvrissement des ressources, la concurrence internationale accrue et l'adoption de nouvelles technologies à fort coefficient de capitaux contribuent à cette tendance, dont les conséquences sont manifestes lorsqu'on compare les taux de chômage des régions rurales et

septentrionales à ceux des centres urbains et du Sud³⁸. Les taux de croissance démographique exceptionnellement élevés chez les Métis et les membres des Premières nations présentent un défi important pour l'emploi et le progrès économique dans ces régions.

Les économies urbaines

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, nombre d'autochtones qui vivaient dans des régions rurales ou des réserves sont allés s'installer en ville, principalement dans les grands centres métropolitains du Canada. Cette migration n'a pas toujours été constante, mais près de la moitié de la population s'identifiant comme autochtone habite aujourd'hui en région urbaine (voir tableau 5.5). Les autochtones se sont déplacés vers les villes pour y trouver des emplois, poursuivre leurs études, parfaire leur formation, avoir un meilleur accès aux soins de santé ou aux services sociaux, rejoindre un conjoint ou un membre de la famille, ou encore pour échapper à la violence. Pour une analyse plus détaillée des diverses dimensions de la vie autochtone dans les centres urbains, voir le chapitre 7 du volume 4.

L'environnement urbain offre effectivement des possibilités d'emploi et des occasions d'affaires un peu plus intéressantes, dont les autochtones ont su profiter dans une certaine mesure. En moyenne, le taux d'activité et le taux d'emploi des autochtones sont plus élevés dans les centres urbains que dans les autres régions (tableau 5.9). De plus, ceux qui ont trouvé du travail gagnent en moyenne un revenu plus élevé et ont plus de chances d'avoir un emploi stable à plein temps³⁹. Pourtant, la situation économique des autochtones citadins demeure plus difficile que celle des non-autochtones; dans certaines villes, surtout au Manitoba et en Saskatchewan, les différences sont très marquées. Le tableau 5.9 montre que le taux de chômage de la population active autochtone est plus de deux fois supérieur à celui des non-autochtones, même si leur taux d'activité est à peu près comparable.

La pauvreté est aussi nettement plus répandue chez les autochtones des régions urbaines que chez les autres citadins. Dans presque tous les grands centres du pays, la proportion d'adultes autochtones touchant un revenu très modeste (moins de 10000 \$) est considérablement plus élevée que dans l'ensemble de la population de la ville. Ainsi, le taux enregistré chez les autochtones est presque le double de celui de la population en général de tous les centres métropolitains, à l'exception de Halifax⁴⁰.

Ces chiffres tracent un portrait généralement sombre de la situation des autochtones en milieu urbain, surtout dans certaines villes, mais ne reflètent pas nécessairement l'importante activité économique parallèle des citoyens autochtones. Par exemple, l'Enquête auprès des peuples autochtones a révélé que, dans les grands centres situés entre Winnipeg et Victoria, il y a entre 17 à 25% de la population adulte qui participe d'une façon ou d'une autre à l'économie parallèle⁴¹.

TABLEAU 5.9
Activité sur le marché du travail des populations autochtone et non autochtone (15 ans et plus), 1991

	Autochtones			Non- autochtones	
	Citadins	Ruraux	Des réserves	Citadins	Ruraux
Taux de participation	62,7	58,3	45,3	68,1	67,9
Taux d'emploi	48,4	45,5	31,4	61,5	60,7
Taux de chômage	22,9	22,1	30,8	9,7	10,6

Source: Statistique Canada, Recensement de 1991, totalisations spéciales; Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, no 89-534 au catalogue, et totalisations spéciales

Afin de bien comprendre les caractéristiques propres aux économies autochtones urbaines, il est utile de les comparer avec les économies rurales que nous venons de décrire. Dans le cas des réserves des Premières nations et, dans une certaine mesure, des collectivités métisses rurales, on parle «d'économies d'enclave⁴²», alors que dans celui des populations autochtones hors réserve, en milieu urbain, on fait plutôt référence à des «économies intégrées», du fait qu'il est souvent difficile d'isoler les unités économiques autochtones dans les villes. Il est vrai que dans des endroits comme Winnipeg, Regina et Saskatoon, d'importants segments de la population autochtone sont concentrés dans certaines parties de la ville, le plus souvent dans les vieux quartiers du centre-ville où les logements locatifs bon marché sont plus nombreux. Mais, même dans ces quartiers, les autochtones côtoient des non-autochtones, qui sont généralement majoritaires. En fait, il n'y a au Canada qu'un seul secteur de recensement

urbain (à Winnipeg) dans lequel la population autochtone forme la majorité⁴³.

D'autres caractéristiques contribuent également à cette intégration. La population autochtone urbaine est plus hétérogène sur le plan culturel que les collectivités rurales des Premières nations ou des Métis. Elle se compose habituellement de membres de nombreuses Premières nations et, surtout dans les Prairies, inclut une importante population métisse qui forme un groupe culturel et économique distinct.

Dans certains centres comme Toronto, Ottawa et Montréal, la population d'ascendance autochtone est peut-être nombreuse, mais le pourcentage de personnes qui s'identifient comme autochtones est restreint. En fait, les autochtones des centres urbains représentent habituellement une toute petite minorité de la population urbaine. Ceux qui s'identifient comme autochtones comptent pour moins de 6% de la population des grands centres, et cette proportion est en fait inférieure à 2% dans la majorité de ces villes⁴⁴. Un délégué à notre table ronde sur les préoccupations des populations urbaines autochtones a expliqué que la taille de la ville influait sur le sentiment de cohésion des communautés autochtones, même à Winnipeg qui compte la plus importante population autochtone urbaine au pays:

[TRADUCTION] Plus la croissance de Winnipeg s'amplifie, plus les autochtones s'y sentent isolés et moins ils ont l'impression d'être solidaires. Il est très difficile de «palper» la culture autochtone dans les villes. En milieu rural, les autochtones gardent un contact plus étroit les uns avec les autres⁴⁵.

La population des villes est diversifiée à d'autres égards également. Bien qu'elle compte une forte proportion de personnes à faible revenu, on y retrouve aussi une classe moyenne de plus en plus importante composée de professionnels à revenu élevé qui occupent des postes supérieurs dans des organisations autochtones, et d'un nombre croissant de diplômés universitaires dans des domaines comme le droit, l'administration des affaires et les services de santé.

Le manque de structures gouvernementales autochtones en milieu urbain constitue par ailleurs un autre obstacle au développement de collectivités économiques et culturelles proprement autochtones dans les villes. Lorsqu'il existe des organisations représentatives, elles ne disposent généralement pas des ressources et des pouvoirs législatifs nécessaires pour planifier et

mettre en œuvre une politique et des programmes économiques visant à créer des liens à l'intérieur de la collectivité. De plus, le débat sur la forme que devraient prendre les organisations autochtones urbaines a compliqué la mise en place de ces structures. Certaines personnes préféreraient des organisations-cadres représentant tous les groupes autochtones; d'autres préconisent plutôt des organisations distinctes pour les Métis et les Premières nations.

Sur la scène économique, la mise en place des institutions présente également certaines lacunes. Les sociétés de développement communautaire sont plus actives dans les collectivités rurales que dans les villes. Les sociétés de financement des autochtones — des institutions financières qui financent surtout des petites entreprises — se sont également attachées davantage à répondre aux besoins des collectivités rurales et des réserves qu'à ceux des populations urbaines. Par exemple, on retrouve à Winnipeg une société de financement métisse et deux autres sociétés du même genre associées aux conseils tribaux des Premières nations, mais elles consentent surtout des prêts aux résidents des réserves et des collectivités rurales.

Le fait que les pouvoirs publics non autochtones ne reconnaissent généralement pas, dans leurs politiques et leurs programmes, l'existence de collectivités autochtones urbaines complique encore les choses pour les autochtones des villes. Le gouvernement fédéral se décharge dans une large mesure de ses responsabilités en ce qui concerne les autochtones citadins, à moins qu'il ne s'agisse d'Indiens inscrits qui viennent de quitter leur réserve ou qui en sont éloignés temporairement, et laisse aux provinces la responsabilité des services destinés aux autres autochtones des milieux urbains. Les autochtones se servent donc surtout d'organismes et de programmes conçus pour l'ensemble de la population.

Les gouvernements provinciaux sont habituellement disposés à élaborer des politiques et des programmes conçus expressément en fonction des besoins et de la situation de certains groupes, par exemple les immigrants, mais ils ont toujours hésité à le faire pour les autochtones. Les provinces affirment que les autochtones, ou du moins les Indiens inscrits et les Inuit, relèvent du gouvernement fédéral et que ce dernier devrait assumer le coût des programmes destinés expressément aux autochtones, ou tout au moins le partager avec les provinces. Le gouvernement fédéral rétorque que la prestation des services est une responsabilité provinciale partout à l'extérieur

des réserves. Sur le plan des politiques, cette impasse relative au partage des compétences a entraîné un vide dont nous examinerons les répercussions au chapitre 7 du volume 4, où nous proposerons également une solution.

Bien que la scolarisation et le niveau de formation des autochtones soient plus élevés en moyenne dans les centres urbains que dans les régions rurales ou dans les réserves, ils sont encore nettement inférieurs à ceux des résidents non autochtones⁴⁶. Les autochtones des milieux urbains ont de plus un accès moindre aux contacts personnels et aux renseignements sur les emplois dans les entreprises et les établissements non autochtones; or, on estime que dans 80% des cas, ce sont ces contacts qui permettent de trouver un emploi. L'instabilité constatée dans les collectivités urbaines nuit également aux perspectives d'emploi. Les délégués présents à la table ronde de la Commission sur les préoccupations des populations urbaines autochtones ont souligné qu'il est nettement plus difficile de trouver un emploi lorsqu'on ne réussit pas à se loger, à s'alimenter et à se vêtir convenablement.

Les effets du racisme, que ressentent durement les autochtones citadins, limitent aussi leurs perspectives économiques. Les délégués qui ont participé à la table ronde ont affirmé que le racisme était omniprésent dans leurs rapports avec les pouvoirs publics, les entreprises, les institutions financières, le patronat et l'ensemble de la collectivité. En fait, il s'agit d'après eux du principal obstacle à l'amélioration de la condition économique des autochtones en milieu urbain.

Le manque de services de garde accessibles constitue un autre obstacle. Les femmes autochtones des villes ne disposent généralement pas des structures de soutien qu'offrent la famille étendue et les réseaux communautaires à celles des réserves ou des collectivités rurales. Il leur faut absolument trouver des garderies si elles veulent poursuivre leurs études ou occuper un emploi. La proportion de familles autochtones ayant à leur tête des mères seules est nettement plus élevée dans les centres urbains qu'ailleurs⁴⁷.

Plutôt que de chercher d'abord à favoriser la participation des individus à l'économie générale, il faudrait adopter des stratégies ciblées sur l'ensemble de la collectivité en vue d'améliorer les perspectives économiques à l'intérieur d'économies urbaines autochtones distinctes. Cela consiste notamment à

établir des liens économiques permettant un renforcement mutuel entre les entreprises autochtones, les autochtones citadins, les organismes de services, les institutions financières et les organisations politiques⁴⁸.

Une des stratégies proposées consiste à créer en milieu urbain des «couveuses» regroupant un certain nombre d'entreprises autochtones et d'organismes de services dans un seul et même endroit où ils peuvent avoir accès à un bassin central de spécialistes dans les domaines des finances et de la gestion, partager leurs frais généraux et mettre en commun leurs capitaux et leurs compétences, qui sont souvent limités. Grâce à ces couveuses, les entreprises autochtones naissantes peuvent plus facilement s'entraider et apprendre les unes des autres, réduire leurs coûts et développer des liens économiques leur permettant de se renforcer mutuellement.

L'ouverture de l'Aboriginal Centre à Winnipeg, en 1993, dans l'ancienne gare du Canadien

Pacifique située au cœur du centre-ville, a marqué le début d'une expérience de ce genre. Ce centre regroupe une caisse de crédit, quelques petites entreprises, un certain nombre d'organismes de services dont une agence de placement, et l'Aboriginal Council of Winnipeg, une organisation-cadre représentant les intérêts politiques des autochtones de la ville.

Le maillage communautaire constitue une autre stratégie permettant de renforcer les économies autochtones en milieu urbain. À l'intérieur de la collectivité, l'utilisation et la production des biens et des services, les dépenses et le réinvestissement des profits devraient dans la mesure du possible être orientés vers le mieux-être de la collectivité. Cette formule encourage les gens à dépenser leur revenu à l'intérieur de leur collectivité, et les entreprises à produire les biens et les services qui seront consommés par la collectivité. Elle vise à lutter du même coup contre le fait que les autochtones des milieux urbains dépensent une bonne partie de leur revenu à l'extérieur de leur collectivité.

Les économies du Nord

Plus du tiers des autochtones du Canada vivent dans les territoires du Nord, au Labrador et dans les régions septentrionales des six provinces situées à l'ouest des Maritimes. Ce vaste territoire représente les trois quarts de la

superficie totale du Canada, mais regroupe seulement 6,2% de la population canadienne⁴⁹. Dans la plupart des régions du Nord, les autochtones forment la majorité ou une forte proportion des résidents (tableau 5.10)⁵⁰. (On trouvera au chapitre 6 du volume 4 une analyse détaillée des questions touchant le Nord, par rapport au mandat de la Commission.)

Sur le plan structurel, les économies du Nord ont en commun d'importantes caractéristiques fondamentales, mais elles sont aussi extrêmement diversifiées. Par exemple, les autochtones qui vivent de la pêche sur les côtes du Labrador, où la situation est extrêmement difficile, où les revenus sont bas et où même la pêche destinée à la consommation des ménages est menacée, ont peu en commun avec ceux du delta du Mackenzie, qui ont une économie mixte relativement prospère fondée sur la fourrure et le pétrole. Toutefois, si l'on fait abstraction des différences relatives aux ressources locales et aux autres influences, on note des similitudes remarquables entre les économies des diverses régions du Nord. La plupart des autochtones du Nord gagnent leur vie d'une façon qui rappelle, à certains égards, le mode de vie qui existe dans ces régions depuis des temps immémoriaux. Les peuples autochtones y pratiquent la chasse, la pêche et la cueillette depuis la nuit des temps. Chaque nation a fini par se doter d'une économie appropriée à sa région, et fondée sur l'utilisation saisonnière des ressources par des groupes relativement restreints de personnes liées entre elles⁵¹. Les cycles saisonniers variaient selon les conditions et la technologie locales, mais dans tous les cas, ces gens se déplaçaient dans un paysage familier grâce à leurs connaissances précises sur les espèces d'animaux et de plantes dont ils dépendaient. Le commerce entre les groupes était courant et s'étendait souvent sur des centaines de milles.

Certains aspects des économies traditionnelles du Nord (avant le contact avec les Européens) ont survécu jusqu'à nos jours, mais ils ont été amalgamés depuis une centaine d'années à d'autres formes d'activité économique⁵². Les autochtones du Nord ont eu accès à des emplois occasionnels rémunérés depuis leur rencontre avec les Européens. Les Inuit travaillaient comme guides et comme chasseurs de baleines; beaucoup de Dénés, de Cris, de Métis et de membres d'autres nations travaillaient également à l'occasion dans les postes de traite des fourrures ainsi que dans les réseaux de transport qui y étaient associés. Les salaires constituent depuis des décennies une importante source de revenus en espèces dans nombre de familles autochtones même si, dans l'ensemble, la traite des

fouurrures rapportait probablement des revenus encore plus élevés. À la grande époque de la traite des fouurrures, omniprésente dans le Nord canadien, il s'agissait d'une source permanente de marchandises non autochtones et d'argent. Au cours des 30 dernières années, surtout chez les Inuit, l'art et l'artisanat ont aussi pris de l'importance; comme dans le cas des fouurrures, les familles peuvent produire des sculptures et d'autres objets ornementaux grâce aux ressources qu'elles ont sous la main, et les échanger contre de l'argent ou des produits dont elles ont besoin.

TABLEAU 5.10

Répartition de la population non autochtone¹ et de la population s'identifiant comme autochtone²

Région	Grand Nord ³		Moyen Nord		Sud	
	Auto- chtone	Non auto- chtone	Auto- chtone	Non- auto- chtone	Auto- chtone	Non- auto- chtone
Labrador	6 710	23 665				
Nunavut ⁴	17 795	3 449				
Denendeh ⁴	16 790	19 615				
Yukon	4 520	23 277				
Québec	14 905	21 405	18 095	539 538	23 295	6 278 725
Ontario			42 005	419 646	72 805	9 550 339
Manitoba			28 810	35 353	70 415	957 364
Saskatchewan			25 075	1 660	61 620	900 573
Alberta			27 855	145 452	75 705	2 296 451
Colombie- Britannique			23 190	232 222	77 940	2 948 709
Terre-Neuve					3 320	534 779
île-du-Prince- Édouard					570	129 195
Nouvelle-Écosse					8 815	891 127
Nouveau- Brunswick					5 300	718 600
Canada	60 720	91 411	165 120	1 373 871	399 785	25 205 862

Notes

1. La population non autochtone comprend des personnes ayant un certain degré d'ascendance autochtone, mais qui ne se sont pas identifiées comme autochtones dans l'Enqu
2. La population s'identifiant comme autochtone n'a pas été rajustée pour tenir compte du sous-dénombrement dans l'Enquête auprès des peuples autochtones.
3. Pour une explication de ce qui constitue le Grand Nord, le Moyen Nord et le Sud, voir le chapitre 6 du volume 4.
4. La somme de la population du Denendeh et du Nunavut constitue celle des Territoires du Nord-Ouest.

Source: Statistique Canada, Recensement de 1991, no 93-304 au catalogue; Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, totalisations spéciales.

Aujourd'hui, sauf dans quelques rares endroits où il existe du travail rémunéré, l'économie mixte de type familial prédomine: les familles étendues se partagent — entre elles et avec d'autres ménages — les revenus en nature que leur procurent la cueillette, la chasse et la pêche, ainsi que les revenus en espèces qu'elles tirent de leur travail rémunéré occasionnel et des paiements de transfert de l'aide sociale. Par exemple, à l'intérieur d'un ménage, une partie de la pension de vieillesse de la grand-mère et des revenus en numéraire provenant d'un emploi saisonnier occupé par le père peuvent servir à acheter les fournitures nécessaires à la pêche, qui donnera en retour du poisson pour la famille tout entière. Une partie de ce poisson pourra être partagée avec d'autres familles, surtout si la pêche est bonne. De même, un orignal ou un caribou sera abattu par une seule personne, mais consommé par de nombreuses personnes, dont certaines auront gagné un salaire et pourront rendre la pareille en fournissant l'argent nécessaire à d'autres expéditions de chasse ou de pêche.

La participation efficace à cette économie mixte repose également sur une connaissance détaillée de vastes territoires, ainsi que de la flore et de la faune qui s'y trouvent. Ce sont ces connaissances qui relient les autochtones à leur passé commun et qui créent des liens entre eux. Les autochtones ne se contentent pas de mettre en commun l'information dont ils disposent sur des questions comme l'emplacement du gibier; cette information fait partie

d'un système de valeurs morales sur la façon dont la terre et les animaux doivent être utilisés, ainsi que sur les attitudes de respect et d'humilité dont il faut faire preuve. Il faut également un amalgame de compétences et d'aptitudes qui s'acquièrent avec le temps.

L'accès à l'argent constitue la dernière exigence pour assurer le succès de la production fondée sur la terre. La chasse, la pêche et la cueillette exigent un certain équipement: des motoneiges, des bateaux à moteur, des carabines, des munitions et de l'essence. L'utilisation de cet équipement permet d'augmenter le rendement des sommes investies pour obtenir une nourriture de bonne qualité, pour se procurer les matériaux nécessaires à la production artisanale et artistique, et pour mener une vie saine. Mais ces produits rapportent rarement assez d'argent pour financer une production accrue fondée sur la terre.

[TRADUCTION] La production d'aliments locaux coûte toutefois relativement cher. L'achat de motoneiges, de carabines, de filets, de carburant, et ainsi de suite, exige d'importantes ressources pécuniaires. Les fluctuations dans l'accès à ces ressources, comme dans les années 80 à Nain [au Labrador], entraînent une diminution des activités de récolte puisque les chasseurs ne sont plus capables de financer l'achat de nouvel équipement et de nouvelles fournitures. Et pour aggraver encore la situation, les manifestations organisées contre la chasse au phoque par les groupes de défense des animaux au début des années 80 ont entraîné une baisse marquée du prix des peaux, ce qui a réduit considérablement cette autre source de revenus des chasseurs⁵³.

Si l'économie mixte du Nord résiste bien aux vicissitudes du marché, elle est toutefois sensible aux perturbations dans l'exploitation des ressources et aux autres formes concurrentes d'utilisation du territoire. Elle possède une dynamique propre et exige une politique très différente des autres formes d'activité économique. Bien que les fruits de la terre soient dans l'ensemble assez abondants, les peuples autochtones du Nord doivent faire face à de graves difficultés: les coûts des déplacements, du transport et des biens de consommation sont extrêmement élevés, alors que les possibilités de travail salarié sont rares et très circonscrites; le climat est froid, et tous les marchés de taille respectable sont éloignés. De plus, contrairement aux autres formes modernes d'activité économique, certains éléments importants de cette

économie mixte ne permettent pas de produire des revenus excédentaires qui peuvent être imposés ou capitalisés.

On ne discerne une activité économique imposable, qui débouche sur l'emploi rémunéré ou la réalisation de bénéfices, que dans un nombre relativement restreint de secteurs économiques, dont l'exploitation minière, la prospection et la production (en petite quantité) de pétrole et de gaz, les aménagements hydroélectriques, le transport des passagers et des marchandises, le tourisme, les bases militaires, le secteur des services aux petites entreprises et le secteur public. Bien que les transports, les mines et les industries du pétrole et du gaz, en particulier, aient bénéficié de subventions massives au cours des 40 dernières années, leurs retombées ont été relativement limitées en ce qui concerne les emplois à temps plein. Par exemple, 4% seulement de l'ensemble de la main-d'œuvre du secteur minier au Canada est autochtone. Dans les Territoires du Nord-Ouest, où la proportion des adultes autochtones est très élevée, seulement 12% des 2 200 emplois dans le secteur minier étaient occupés par des autochtones en 1989⁵⁴.

Le secteur public constitue une source plus stable d'emploi. Près de la moitié de la population active du Nord territorial est employée directement par les gouvernements fédéral ou territoriaux, ou par les administrations locales. Il s'agit dans la majorité des cas de non-autochtones, dont bon nombre ont été attirés dans le Nord par ces possibilités d'emploi. La proportion des autochtones travaillant dans le secteur public augmente toutefois dans les bureaux gouvernementaux locaux et régionaux, mais elle est moins élevée pour ce qui est des postes de cadres et de techniciens dans les capitales et les centres régionaux⁵⁵. Partout dans le Nord, les salaires provenant d'emplois dans le secteur public représentent une proportion très importante de l'argent qui entre dans la collectivité; toute réduction, même minime, des dépenses gouvernementales y est donc immédiatement perceptible.

Depuis l'arrivée des non-autochtones dans le Nord, toutes les formes d'activité économique y ont exigé des subventions gouvernementales. La mise en place de l'infrastructure, la construction et l'entretien des installations de transport et de communications, le repérage et la mise en valeur des gisements miniers, de même que l'organisation et l'exploitation du tourisme ont tous été financés à même les deniers publics. Il semble évident que toute nouvelle activité de cette nature devra également être subventionnée, tout comme le maintien de l'économie mixte traditionnelle.

Durant les dernières décennies, le gouvernement fédéral est parti du principe que la mise en valeur des ressources non renouvelables nécessitait une bonne dose d'encouragement politique et de subventions gouvernementales⁵⁶. À l'origine, cependant, il avait adopté à l'égard des autochtones du Nord une attitude de laisser-faire, considérant qu'il valait mieux les laisser assurer leur subsistance par les moyens qu'ils avaient toujours employés, même en période de famine ou d'épidémie, et négociant des traités uniquement quand l'utilisation du territoire risquait d'être compromise par les conflits liés à la colonisation à des fins agricoles ou à l'exploitation des ressources naturelles. Après la Deuxième Guerre mondiale, les efforts systématiques de réinstallation et de centralisation des communautés autochtones se sont intensifiés. De plus, l'État-providence a accru considérablement sa présence dans l'ensemble du Canada et dans le Nord (voir le chapitre 11 du volume 1). Pour les autochtones du Nord, les années 50 et le début des années 60 ont été remarquables en ce qu'elles ont entraîné de profondes transformations dans leur mode de vie en raison du niveau sans précédent des dépenses sociales dans les secteurs de la santé, du logement, de l'éducation et des transferts aux particuliers. On commence à peine à en analyser systématiquement les effets cumulatifs, généralement tenus pour profonds et étendus⁵⁷.

On a souvent cherché à opposer le développement économique du Nord et certaines autres options. Aussi, au cours des années 70, on a présenté le débat sur la construction du pipeline de la vallée du Mackenzie comme un choix entre la «terre lointaine» à ouvrir à la colonisation (du point de vue de l'État et des sociétés d'exploitation des ressources) et la «terre ancestrale» à préserver (du point de vue des autochtones du Nord). Cette dichotomie oppose parfois aujourd'hui «développement durable» et «exploitation des ressources non renouvelables». Malgré leur valeur descriptive et explicative, ces expressions sont trompeuses. Comme l'a fait valoir une commission d'enquête fédérale de l'époque, la perspective de la «terre ancestrale» n'empêchait pas le développement des ressources non renouvelables, mais elle mettait l'accent sur un développement contrôlé au niveau local plutôt que sur des processus économiques régis de l'extérieur⁵⁸. De même, les activités «traditionnelles» — chasse, pêche, cueillette et piégeage — n'empêchent pas le travail salarié, puisque dans le Nord, bien au contraire, elles peuvent en être le complément et servir de tampon aux fluctuations cycliques de l'économie.

Les niveaux de scolarisation et de formation chez les autochtones du Nord sont encore beaucoup plus faibles que dans l'ensemble de la population; cette situation est particulièrement grave pour les autochtones qui viennent de s'insérer au marché du travail, à un moment où le chômage chez les jeunes constitue un problème majeur dans l'ensemble du pays. Cependant, deux éléments relativement nouveaux dans le Nord canadien commencent à influencer fortement sur l'économie: la signature d'accords sur les revendications territoriales et la mise en place d'une relative autonomie politique. La négociation des ententes sur les revendications globales a entraîné des apports stables de capitaux dans certaines régions du Nord, ainsi que la création d'organismes dirigés par des autochtones afin d'administrer ces fonds⁵⁹. Bien que ces sommes ne soient pas suffisantes pour transformer les économies locales, elles ont mis entre les mains des autochtones des moyens permettant un développement économique soutenu et diversifié.

Seules quelques-unes des ententes conclues jusqu'ici sur des revendications globales sont en vigueur depuis assez longtemps pour qu'il soit possible d'évaluer les répercussions économiques. Une étude des effets de l'*Alaska Native Claims Settlement Act* (1971), de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (1975), de la Convention du Nord-Est québécois (1978) et de la Convention définitive des Inuvialuit (1984) a toutefois révélé en 1989 que trois facteurs limitaient les éventuelles retombées positives de ces ententes:

- les problèmes de mise en œuvre incluant, dans le cas de l'Alaska, des formalités judiciaires coûteuses;
- des possibilités limitées d'investissement local, en raison d'économies régionales restreintes et très peu diversifiées;
- une bureaucratisation excessive, les organisations autochtones ayant adopté le modèle des gouvernements non autochtones et étant très présentes dans les économies du Nord⁶⁰.

La création d'institutions gouvernementales par les autochtones est le deuxième élément majeur qui a eu un effet économique sensible dans le Nord canadien, où certains autochtones ont eu tendance, pour des raisons démographiques et autres, à préférer ce qu'on a appelé le modèle du «gouvernement populaire». La création du Nunavut, par division des Territoires du Nord-Ouest, créera un nouveau gouvernement populaire doté

d'un nouveau mandat et de certaines fonctions entièrement inédites. L'établissement du Nunavut et la mise en œuvre de l'entente sur les revendications foncières dans cette région devraient créer quelque 2300 emplois, dont 85% environ exigeront des études postsecondaires. L'Accord sur le Nunavut inclut une clause «d'effort maximum» selon laquelle les Inuit devraient occuper de 85 à 90% des emplois dans ce nouveau gouvernement. Cette clause, ainsi que la pénurie générale d'emplois dans les collectivités inuit, crée des besoins énormes exigeant la mise en place de mécanismes appropriés de formation et de perfectionnement. La moitié environ des Inuit du Nunavut ont moins de 20 ans, et à peu près 50% des adultes ne possèdent pas de diplôme d'études secondaires ou de compétences utiles pour travailler dans le secteur public⁶¹ (on trouvera au chapitre 3, dans la première partie du présent volume, un exposé sur les diverses formes d'autonomie gouvernementale autochtone, y compris le gouvernement populaire).

Dans la partie nord des diverses provinces et dans le reste du Nord territorial, les possibilités d'emploi rémunéré augmenteront à mesure que le contrôle des institutions sera décentralisé et que seront créées des institutions gouvernementales autonomes. À condition que l'on tienne compte de la nécessité d'embaucher des autochtones pour occuper ces emplois, l'autonomie gouvernementale pourrait faciliter la diversification et le développement des économies régionales du Nord pendant bien des années.

Pour comprendre le développement économique autochtone

[TRADUCTION] Pour nombre de nations indiennes et leurs chefs, le problème du développement économique consiste à trouver le bon projet. Les gouvernements tribaux qui cherchent à assurer ce développement consacrent souvent beaucoup de leur temps et de leur énergie à se demander s'ils devraient ou non se lancer dans des projets donnés: une usine, une mine, une entreprise agricole, un motel et ainsi de suite [...]

Il est important de choisir de bons projets, mais c'est aussi difficile. En fait, on a lancé dans les collectivités indiennes une foule de projets qui ont échoué parce que les investisseurs n'ont pas tenu leurs promesses, que les entreprises n'ont pas réussi à attirer des clients, ou que les responsables ont été dépassés par les forces du marché et l'instabilité politique. En fait, de nombreuses tribus abordent le développement à l'envers; elles se

concentrent d'abord sur le choix du prochain projet gagnant plutôt que de s'intéresser aux institutions politiques et économiques et aux stratégies générales de développement. Le succès du développement dépend en partie de la viabilité des projets. Or, de façon générale, c'est seulement quand il existe des institutions politiques et économiques solides et des stratégies de développement globales que les projets — publics ou privés — deviennent viables dans les réserves⁶².

Le développement économique est un processus à la fois complexe et difficile, dont les éléments varient d'une situation à l'autre. Comme le laisse entendre la citation ci-dessus, ce processus repose sur l'interdépendance de nombreux éléments qui vont bien au-delà des questions strictement économiques. Les deux auteurs Stephen Cornell et Joseph Kalt ont participé à un projet de l'Université Harvard sur le développement économique des Amérindiens. Leurs conclusions sur le développement économique dans les réserves indiennes des États-Unis s'appuient sur de nombreuses études de cas visant à déterminer les facteurs associés à un développement économique réussi, tel que le définissent les tribus elles-mêmes, et à établir une comparaison entre ces succès et les efforts beaucoup plus nombreux qui sont restés stériles. Ils ont par ailleurs découvert que le développement économique ne consiste pas seulement à choisir de bons projets, et concluent que les conditions extérieures, c'est-à-dire la situation politique, économique et géographique des réserves, constituent l'un des principaux facteurs de succès. Quatre dimensions sont à cet égard particulièrement importantes:

- souveraineté politique: la mesure dans laquelle une tribu peut véritablement contrôler les décisions relatives à la réserve, l'utilisation des ressources qui s'y trouvent et ses rapports avec le monde extérieur;
- débouchés: les créneaux ou débouchés économiques que la réserve peut trouver sur les marchés locaux, régionaux ou nationaux, grâce à des atouts ou à des attributs particuliers (ressources minières, attractions touristiques, traditions artistiques ou artisanales typiques) ou à des politiques gouvernementales de soutien;
- accès aux capitaux: la capacité, pour la tribu, d'attirer les investissements du secteur privé, des pouvoirs publics ou d'autres sources;
- distance des marchés: la distance qui sépare la tribu de sa clientèle.

À leur avis, les atouts internes, c'est-à-dire les caractéristiques de la tribu et les ressources dont elle peut disposer pour assurer son développement comptent également parmi les principaux facteurs de succès. Encore là, on note quatre variables importantes:

- ressources naturelles: minéraux, eau, bois, poisson, faune, paysages, terres fertiles, pétrole, gaz, etc.;
- capital humain: les compétences, les connaissances et l'expérience que la population active a acquises par l'éducation, la formation et le travail;
- institutions gouvernementales: les lois et l'organisation du gouvernement tribal, depuis sa constitution jusqu'à ses codes juridiques ou commerciaux, en passant par sa bureaucratie. À mesure que ces institutions réussissent à maintenir plus efficacement un environnement stable et productif, les chances de succès s'améliorent;
- culture: les conceptions relatives aux façons normales et appropriées de faire les choses et d'entretenir des liens avec les autres, ainsi que les comportements qui découlent de ces conceptions. Au fur et à mesure que la structure et les pouvoirs des institutions gouvernementales correspondent plus étroitement à la culture d'une collectivité, ces institutions deviennent plus légitimes et mieux capables de réglementer et d'organiser le processus de développement.

Cornell et Kalt ont ajouté la stratégie de développement à leur liste de facteurs. Ils désignent ainsi l'ensemble des décisions que prennent les tribus au sujet de leurs plans d'action et de leur vision du développement économique. Il y a deux grandes décisions à prendre:

- choix d'un système économique global: l'organisation de l'économie de la réserve sur des questions telles que la forme de propriété des entreprises commerciales et le modèle de développement économique (entreprises tribales, entreprises individuelles ou familiales, coentreprises, etc.). Les possibilités d'un développement réussi sont meilleures si le système économique choisi par la tribu est conforme à son organisation sociale et à sa culture;
- choix d'une activité de développement: le choix de projets de

développement précis, par exemple un dépanneur, une entreprise de jeux, un motel ou une usine. Les activités qui tirent profit des débouchés offerts à la tribu, qui lui permettent de se spécialiser en exploitant ses principales ressources naturelles ou humaines et qui sont conformes à sa culture ont plus de chances de réussir.

Que ce soit au Canada ou aux États-Unis, il serait étonnant qu'une tribu ou une nation possède à elle seule tous ces éléments clés, et il n'est pas nécessaire que ce soit le cas. Des stratégies de développement différentes exigent des éléments différents; par exemple, une nation autochtone qui voudrait mettre l'accent sur le développement de la haute technologie insisterait sur le perfectionnement de ses ressources humaines et se préoccuperait peut-être moins de la distance des marchés ou des ressources naturelles disponibles. En général, on constate que plus il y a d'éléments en place, meilleures sont les chances de succès.

La situation n'est pas tout à fait la même au Canada et aux États-Unis. Ainsi, les droits ancestraux et les rapports fondés sur les traités, y compris les termes de ces traités et les ententes sur les revendications globales, ont largement contribué à façonner le cadre du développement économique au Canada. De plus, les éléments que Cornell et Kalt tiennent pour acquis, par exemple le degré d'autonomie politique et la possession de terres et de ressources naturelles, sont des questions qui demeurent largement non réglées au Canada; elles sont même visées par le mandat de notre commission et sont abordées dans nos recommandations. Cependant, les recherches effectuées pour la Commission ainsi que les témoignages entendus lors de nos audiences publiques et de nos tables rondes confirment l'importance de ces facteurs pour le développement économique, comme le montre clairement l'analyse qui suit.

2. Les leviers du changement

2.1 La transformation des économies autochtones: un survol

La transformation des économies autochtones est essentielle à l'autonomie gouvernementale: il faut qu'elles cessent de dépendre des transferts gouvernementaux pour devenir autonomes et interdépendantes. Il est maintenant généralement reconnu que les nations et collectivités

autochtones doivent être en mesure de créer une richesse suffisante en vue d'améliorer la qualité de vie de leurs membres. Sans cette capacité de créer de la richesse et de l'exploiter à des fins de développement collectif, la dépendance se perpétuera et son coût économique et social ne cessera d'augmenter.

La transformation des économies autochtones est une entreprise d'envergure qui nécessitera un effort soutenu, extensif et consensuel. Elle exigera que l'on y consacre temps et ressources. Au cours de la dernière décennie, des progrès remarquables ont été obtenus sur lesquels devront s'appuyer les efforts à venir. Les autochtones eux-mêmes ont énormément contribué à démontrer qu'il est possible de surmonter les obstacles au développement économique. Il est encourageant de constater que l'esprit d'innovation et de créativité renaît au sein des cultures autochtones.

Compte tenu de la diversité des économies autochtones, l'interdépendance et l'autonomie suivront des chemins divers. On peut devenir autonome en suivant les hardes de caribous d'un bout à l'autre du Labrador, selon la tradition innue, ou en combinant le travail salarié à temps partiel avec la récolte des ressources de la terre et de la mer, comme dans les collectivités inuit, ou encore en se livrant à une activité conventionnelle salariée ou indépendante. Les moyens plus adaptés et plus souples de gagner sa vie font de plus en plus partie de la scène économique canadienne. Des concepts comme les heures de travail assurées ou l'emploi garanti à vie dans une même entreprise ne peuvent résister à la technologie et à ses effets. De plus en plus, celle-ci permet d'éduquer et de soigner à distance ceux qui choisissent de vivre en dehors des régions fortement peuplées et qui adoptent des modes de vie plus traditionnels ou originaux.

L'autonomie est affaire de diversité et de compréhension des conséquences d'un tel choix.

Souvent, les habitants des petites localités préfèrent, à l'anonymat et à la pression des villes, la qualité et le rythme de vie de leurs localités ainsi que la culture et les liens qui les caractérisent. Bien des gens opteraient pour une combinaison différente de revenus pécuniaires et autres si cela pouvait se traduire par des collectivités saines et viables. Le bien-être social et économique de ces collectivités-là se mesurerait à une aune différente, qui tiendrait compte des choix de leurs habitants. Alors que ces collectivités pourraient ne jamais atteindre l'entière autonomie, elles feraient néanmoins

une bien meilleure utilisation des ressources publiques actuelles si on leur laissait la possibilité de tenir compte de leurs conditions particulières.

Nous avons vu plus haut dans le présent chapitre les raisons qui ont causé la marginalisation de nombreuses collectivités autochtones, et de particuliers. L'aspiration des peuples autochtones à devenir des entités politiques autonomes ne sera réalisable que s'ils acquièrent la capacité de subvenir à leurs propres besoins. Il n'est pas nécessaire qu'une nation soit riche pour être autonome. Mais elle doit être capable de subvenir à la plupart de ses besoins, quelle que soit la définition qu'on en donne, à partir de son propre patrimoine et de ses propres sources de revenus.

Elle doit donc être propriétaire des ressources. À elle seule, la propriété ne saurait procurer des revenus suffisants ou l'argent nécessaire au financement d'un gouvernement moderne. L'organisation et les compétences indispensables pour transformer les ressources en revenus s'avèrent de plus en plus complexes pour des collectivités qui auraient à assurer leurs revenus dans le contexte d'une économie mondiale. Quant à ceux qui souhaiteraient retrouver les modes de vie traditionnels, ils auraient à réapprendre les nombreuses compétences nécessaires. Toute collectivité ou nation qui désire contrôler les richesses que lui procurent ses ressources ne peut confier à des gens de l'extérieur ces tâches essentielles que sont l'administration, les services techniques ou la récolte. La propriété ne suffit pas en soi à garantir les résultats économiques ou sociaux. La maîtrise des compétences nécessaires dans une économie moderne ou l'organisation des collectivités en vue de combiner les activités traditionnelles aux activités commerciales, voilà qui ouvrira les portes de l'autonomie économique.

Nous examinerons ici les leviers du changement grâce auxquels s'opérera la transformation des économies autochtones. L'évolution de ces dernières années nous permet d'espérer un avenir différent. La transformation générale de la vie économique des collectivités autochtones à partir des progrès intervenus jusqu'à maintenant représente cependant une tâche immense et complexe.

Il n'est pas un seul résultat économique qui soit juste ou convenable. Le Canada est un pays riche en ressources, ce qui laisse depuis des générations à ses citoyens un choix entre différents modes de vie. Nous continuerons de constater des écarts aussi frappants entre les résultats économiques et les niveaux de revenus qu'entre les modes de vie des

sculpteurs inuit du cap Dorset et ceux des autochtones qui exercent des professions libérales à Montréal ou à Vancouver. Nous devrions cependant tous pouvoir subvenir également et raisonnablement à nos besoins et obtenir pour nous et pour nos enfants l'éducation et l'apprentissage nécessaires, quel que soit le mode de vie choisi.

Quelles sont les mesures qui pourront au cours de la prochaine décennie modifier suffisamment les économies des collectivités autochtones et les choix économiques offerts aux autochtones pour entraîner une transformation fondamentale? Le facteur le plus important dans la transformation à moyen terme de nombreuses économies autochtones sera la restitution aux peuples autochtones de leur juste part des territoires et ressources de ce pays. Nous en faisons mention en premier parce que nous estimons que si c'est là l'aspect le plus controversé de cette stratégie, c'est aussi celui dont l'absence pourrait muer en une vaine illusion la promesse d'une véritable transformation économique des collectivités autochtones. La démonstration en a été faite de manière convaincante au chapitre précédent, où ont également été définies les manières de procéder. La reconnaissance des droits ancestraux et des dispositions prévues dans les traités, ainsi que la négociation de traités nouveaux ou renouvelés, sont les pièces centrales de ce processus.

Toutes les nations autochtones ne profiteront pas de la même manière de cette redistribution. Plusieurs pourraient bien voir fortement progresser l'emploi et les revenus provenant de la gestion et de la mise en valeur des ressources par la récolte traditionnelle du poisson et de la faune, par l'agriculture ou par l'exploitation minière, forestière ou hydroélectrique, à condition, dans ce dernier cas, que l'environnement soit respecté. Qui plus est, ces activités se déroulent souvent à proximité des collectivités autochtones. Elles offrent une grande variété d'emplois qualifiés et peuvent ainsi permettre aux populations de gagner leur vie sans devoir quitter leur milieu. Cette redistribution constitue donc selon nous une des pièces maîtresses de la stratégie en vue d'une autonomie économique. Nous voyons là une solution extrêmement prometteuse, mais qui présente des défis de taille pour les gouvernements autochtones.

La capacité des peuples autochtones à reprendre en main les décisions clés en matière de stratégie économique constitue le deuxième élément essentiel. Il ne saurait y avoir de progrès réels si leurs institutions gouvernementales et économiques ne tiennent pas compte des valeurs communes et ne

bénéficient pas du respect de la collectivité.

Pour relever le défi du développement économique, il est essentiel de pouvoir créer et gérer des entreprises capables de récolter les ressources, de fabriquer les biens et d'offrir les services qui apporteront revenus et richesse. Les autochtones donnent la preuve qu'ils sont capables de maîtriser une grande variété d'activités commerciales, aussi bien en tant qu'entrepreneurs individuels qu'en qualité d'administrateurs d'entreprises communautaires. Le taux de création d'entreprises est très élevé depuis quelques années. Des centaines d'autochtones acquièrent les compétences qui leur permettront de travailler dans de nombreux secteurs commerciaux modernes et d'y faire sentir leur influence. La capacité de transformer les ressources en revenus dépendra essentiellement de leur sens des affaires et de leur organisation. L'acquisition de compétences en gestion, ainsi que l'accès au financement par l'emprunt et par les augmentations de capital restent les deux obstacles majeurs à la réussite des entreprises.

Il est par ailleurs indispensable de motiver les jeunes à aller jusqu'au bout de leur scolarité. C'est en s'appuyant sur leurs traditions et en maîtrisant les compétences professionnelles et techniques nécessaires dans la société moderne que leurs collectivités accéderont à l'autonomie économique.

Les jeunes auront besoin du ferme soutien de ces dernières afin d'acquérir ce bagage intellectuel, surtout s'ils doivent pour cela quitter leur milieu pour de longues périodes. Ceux qui le font, tout en restant fidèles à leur culture et à leur collectivité, méritent d'être honorés comme l'étaient à l'époque les chasseurs, les guerriers et les chefs.

Pour permettre aux autochtones d'atteindre le même niveau d'emploi que le reste de la société au cours des 20 prochaines années, il faudra créer plus de 300000 emplois. Pour y arriver, il faudra un effort national concerté qui dépassera ce qui se fait ordinairement en matière de création d'emplois et de formation. Des partenariats entre les gouvernements, les employeurs et les établissements d'enseignement, autochtones et autres, de pair avec une approche novatrice dans le courtage d'emploi et la formation pratique, seraient utiles en ce sens. De telles mesures, et d'autres visant à améliorer l'équité en matière d'emploi, la prestation de services de garde d'enfants et de création d'emplois, pourraient faire baisser considérablement le nombre d'assistés sociaux.

Enfin, nous proposons de mettre en œuvre, à l'intention des collectivités autochtones, des solutions radicalement nouvelles en matière d'assistance sociale. Un revenu en espèces est essentiel, même pour ceux qui ont adopté un mode de vie traditionnel, mais dans bon nombre de ces collectivités, il n'y aura pas assez d'emplois salariés pour répondre à ce besoin. Les formules existantes de transfert de revenus sont peut-être suffisantes pour éviter la famine, mais elles suscitent la dépendance et provoquent la désintégration du tissu social. Les suppléments de revenu pourraient encourager l'autonomie économique et la cohésion de la collectivité, rendant ainsi possible le maintien de collectivités saines.

Les éléments clés d'une stratégie de transformation des économies autochtones consistent essentiellement en un train de mesures propres à restituer le contrôle, assurer les ressources, acquérir les compétences professionnelles et techniques, mettre sur pied des entreprises, faciliter la recherche de l'emploi et lier les suppléments de revenus à une activité productrice. Les résultats varieront selon les choix que les gens auront fait. Mais tout citoyen autochtone devrait avoir la possibilité de gagner lui-même sa vie et d'en choisir les moyens.

2.2 L'incidence économique des droits ancestraux et des traités

Conformément aux principes d'une relation renouvelée, examinés au chapitre 16 du volume 1, la Commission juge indispensables certaines mesures qui permettront aux nations autochtones de réaliser l'autonomie économique. Des changements fondamentaux s'imposent si l'on veut renverser une situation qui perdure depuis deux siècles au moins. L'accomplissement des promesses faites dans les traités et la conclusion de traités modernes (ententes de règlement de revendications globales) là où il n'y en a pas encore eu constituent une première étape évidente sur la route de l'autonomie économique.

Trop souvent, la pauvreté et le sous-développement économique qui affligent les collectivités autochtones sont vus dans une optique étroite. Si l'on s'en tient au présent et aux indices de pauvreté et de retard économique, on risque de ne prescrire que des solutions techniques, comme la formation, les prêts aux petites entreprises ou les mesures d'incitation à participer à des programmes de soutien du revenu.

La Commission a choisi une perspective plus large, plus englobante. Nous insistons beaucoup sur l'analyse historique, qui permet de mieux comprendre pourquoi et comment les économies des nations autochtones en sont arrivées là. Nous soulignons également l'importance des sujets abordés dans le présent volume — les traités, la fonction gouvernementale, les terres et les ressources — pour le développement économique. C'est délibérément que nous avons placé ce chapitre à la fin du volume; le lecteur pourra ainsi saisir dans toute leur ampleur les difficultés d'ordre structurel qu'il faudra résoudre avant que l'autonomie économique ne devienne un objectif réaliste.

Dans notre examen des leviers du changement, plus loin dans ce chapitre, nous nous attardons sur les liens entre la reprise du contrôle (fonction gouvernementale) et le développement économique, ainsi qu'entre les terres et ressources et le développement économique. De même, nous nous attardons ici sur les droits ancestraux et ceux issus des traités. Un thème commun sous-tend ces trois sections: les progrès réalisés sur ces questions importantes permettront la mise en place des trois leviers de changement nécessaires au développement économique des nations autochtones.

Le lien entre les discussions sur les traités et le développement économique est peut-être plus évident dans les régions où il n'y a pas encore eu de traités ou d'ententes semblables et où les nations autochtones ont entamé ou s'apprêtent à entamer des pourparlers à cette fin (dans presque toute la Colombie-Britannique, dans certaines régions des Territoires du Nord-Ouest, au Québec et au Labrador, ou avec les Métis). Dans certaines régions telles que les Maritimes, où les traités conclus par le passé ne portaient pas sur le partage des terres, la situation est similaire. Dans tous ces cas, les discussions porteront sur de nombreux sujets, et la ferme volonté des nations autochtones concernées de faire reconnaître leurs droits historiques et d'obtenir un partage des terres et des ressources qui leur permette de réaliser l'autonomie économique y occupera une grande place. De fait, une assise territoriale suffisante visant à assurer l'autonomie économique des nations autochtones maintenant et plus tard constitue l'un des éléments essentiels au renouvellement de la relation entre autochtones et non-autochtones.

D'autres négociations sur des revendications globales au cours des 20 dernières années, notamment celles qui ont abouti à la Convention définitive des Inuvialuit, l'Accord du Nunavut, la Convention de la Baie James et du Nord québécois et la Convention du Nord-Est québécois, ont démontré que

les ententes découlant de ce processus peuvent avoir une incidence majeure sur les ressources dont disposent les nations autochtones pour leur développement économique et pour d'autres activités. Ces traités modernes peuvent inclure des dispositions prévoyant un territoire élargi, avec ses ressources, placé directement sous contrôle autochtone; un meilleur accès aux terres et aux ressources des territoires voisins, y compris une part des revenus provenant de la mise en valeur des ressources; un meilleur contrôle sur la gestion des terres et ressources dans les territoires voisins grâce à des ententes de cogestion et autres. On pourra prévoir également d'autres formes d'aide: transferts en espèces et aide pour l'éducation et la formation. Il n'est donc pas surprenant qu'une des premières constatations faites dans le cadre d'une étude de cas, commandée par la Commission, sur une collectivité autochtone de la Colombie-Britannique ait été la suivante:

[TRADUCTION] La relation entre les colons européens et les Premières nations a entraîné pour celles-ci l'aliénation de leurs droits et la dépossession de leurs terres. C'est en acceptant la promesse que les Kwakwa ka'wakw garderaient libre accès à la terre et plein droit d'utilisation des ressources que tout a commencé. Ces droits ont peu à peu été affaiblis au cours des années, au point de n'être plus qu'un vestige de ce qu'ils étaient à l'origine.

Il est clair que le règlement des revendications globales est essentiel au redressement économique des bandes kwakwa ka'wakw. [...] Il faut reconnaître et respecter le libre accès aux ressources traditionnelles sur lequel se fondaient les traités Douglas de 1851 ainsi que les processus d'allocation des terres de réserve du territoire kwakwa ka'wakw⁶³.

Là où des traités historiques ont été signés, il convient de rappeler que les nations indiennes signataires tenaient par-dessus tout à s'assurer que leurs modes de vie traditionnels seraient protégés et qu'on les aiderait, si des changements devaient intervenir, à faire la transition vers une nouvelle façon d'assurer leur subsistance. Elles en avaient obtenu l'assurance dans les ententes verbales et dans les textes, quoique la teneur de ces promesses ait varié d'un traité à l'autre.

Le processus de renouvellement et de mise en œuvre des traités recommandé au chapitre 2 (première partie de ce volume) donnera l'occasion

d'examiner les dispositions contenues dans les traités qui ont une incidence directe sur la capacité de développement économique. Les dispositions économiques contenues dans les traités existants varient selon les régions, mais elles portent sur des points semblables aux suivants⁶⁴:

1. Parmi les dispositions les plus claires et les plus importantes, on peut citer celles contenues dans les traités Robinson, qui promettent le versement de rentes annuelles calculées en fonction des revenus futurs que la Couronne tirerait des terres cédées:

[TRADUCTION] si le territoire cédé dans les présentes par les parties de la seconde partie devait, à l'avenir, produire un revenu tel qu'il permette au gouvernement de cette province, sans que cela ne lui cause de perte, d'augmenter la rente annuelle qui leur est ici garantie, alors ladite rente sera augmentée de temps à autre, sous réserve que la somme versée dans le courant d'une année à une personne ne dépasse pas une livre provinciale, ou toute somme supplémentaire que Sa Majesté aura le bon plaisir de fixer⁶⁵.

Malgré la richesse produite par ces vastes terres, la rente annuelle n'a été révisée qu'une fois, lorsqu'elle a été portée à 4\$ en 1874. Les traités numérotés comprennent également des dispositions pour le versement de rentes annuelles qui sont elles aussi devenues symboliques avec le temps.

2. Le traité de 1752 entre les Micmacs et la Couronne prévoyait [TRADUCTION] «la liberté totale de chasse et de pêche selon l'habitude» et la liberté d'apporter à Halifax et autres localités des articles à vendre tels que des peaux, des plumes, de la volaille ou du poisson. Un centre de troc rempli de marchandises à échanger pourrait également être créé à la «rivière Chibenaccadie» ainsi qu'à d'autres endroits⁶⁶.

3. D'autres dispositions contenues dans les premiers traités promettent aux signataires indiens qu'ils pourront profiter en paix de leurs terres et de leurs biens, et que certaines terres (comme les «lieux de chasse au castor» des Haudenosaunee) seraient placées sous la protection de la Couronne au profit des membres de la nation.

4. De nombreux traités promettaient que les droits de chasse, de pêche et de piégeage sur les terres cédées seraient respectés afin que les signataires

indiens puissent maintenir leurs modes de vie traditionnels. Ces promesses ont été bafouées de toutes parts, y compris par les activités des sociétés minières et forestières, par les décisions des tribunaux, par les règlements fédéraux et provinciaux, et par les modifications législatives qui en violent tout au moins l'esprit et l'objectif. Les activités commerciales et de subsistance en ont souffert.

5. Dans certains cas, les traités comprennent également une promesse d'assistance. Il s'agissait parfois d'un paiement unique en espèces ou en nature, notamment du bétail, des outils agricoles, des semences, de la poudre, des munitions et du tissu. Dans d'autres cas, des dons périodiques avaient été promis. Ils pouvaient également prendre la forme d'espèces, ou de biens tels que des munitions, de la ficelle, des provisions, ou des services comme l'aide dans la culture ou l'élevage. Ce sont là des points qui figurent généralement dans les traités, mais ceux-ci ne reflètent pas les engagements verbaux de nature plus générale visant non seulement à protéger les modes de vie traditionnels, mais aussi à aider les populations indiennes à reconstruire leurs économies et à apprendre de nouvelles manières de gagner leur vie si les méthodes traditionnelles n'étaient plus viables.

Ces promesses s'inscrivaient dans le cadre d'un échange. Elles ne constituaient pas des exemples de bénéfices accordés unilatéralement par la Couronne, elles représentaient plutôt la reconnaissance du fait que les parties indiennes prenaient également des engagements importants: par exemple, elles s'engageaient à une coexistence pacifique et à partager leurs terres et ressources.

Outre les dispositions prévues dans le texte des traités, il conviendrait d'aborder une gamme importante de questions dans le cadre du processus de mise en œuvre et de renouvellement des traités recommandé au chapitre 2 (première partie de ce volume). Au nombre de celles-ci, l'absence, dans bien des traités, de mention des promesses et ententes verbales, y compris la conviction des autochtones que les traités visaient le partage des terres et des ressources, et non l'extinction de leur titre. Ou encore la possibilité que les autochtones n'aient pas donné leur consentement éclairé à certains traités, que les dispositions des traités historiques n'aient pas été appliquées conformément à l'esprit et à l'objectif de ceux-ci et que la répartition des terres et des ressources qui en a résulté soit manifestement inéquitable.

De plus, dans des centaines de cas, les promesses faites dans les traités

n'ont pas été tenues, ou d'autres faits sont intervenus, tels des cas de fraude et d'expropriation, qui ont donné lieu à des demandes justifiées de réparation. Comme nous l'avons décrit au chapitre 4, certaines nations signataires de traités dans l'Ouest n'ont pas reçu toutes les terres de réserve qui leur avaient été promises dans les traités, et des octrois importants ont dû leur être accordés — sous forme de numéraire ou de concessions foncières — après de longues et difficiles négociations dans le cadre d'un processus de revendications fondées sur les droits fonciers issus des traités. Certaines collectivités ont pour leur part présenté des revendications portant sur l'expropriation de leurs terres à des fins entre autres militaires, ou demandent réparation pour les torts causés par d'autres actions qui ont réduit leur assise territoriale et leurs ressources sans leur consentement et sans égard pour l'application régulière de la loi. À ce propos-là également, la Commission a recommandé dans le chapitre 4 la mise sur pied d'un processus plus rapide et plus équitable en vue du règlement de ces questions.

Les nations signataires de traités considèrent que leurs traités (renouvelés de temps à autre, selon les besoins) constituent la pièce maîtresse de leur relation avec la Couronne. À l'avenir, ces traités devraient englober les questions économiques et autres qui interviennent entre gouvernements, y compris les transferts financiers, la taxation, le commerce et l'assistance. Les processus relatifs aux traités remplaceraient le cadre actuel où les dispositions prévues dans les traités ont été affaiblies et où les politiques et les programmes ont souvent été décidés unilatéralement par le fédéral (et les provinces), qui estiment pouvoir les imposer ou les abolir à volonté. Ces dispositions vont souvent jusqu'à inclure la prestation des programmes et des services par les agents fédéraux ou provinciaux, sans égard au droit des gouvernements autochtones d'assurer eux-mêmes la prestation des programmes et des services, conformément à leurs lois et à leurs politiques.

Les droits ancestraux et issus de traités sont pertinents, et même essentiels, à la réalisation de l'autonomie économique des nations autochtones. Ces sujets seront prioritaires à l'ordre du jour des nations autochtones qui participeront à des discussions de nation à nation avec les représentants de la Couronne dans tous les domaines régis ou non par des traités.

2.3 Une reprise de contrôle

[TRADUCTION] Il est clair que la voie de l'autonomie économique sera longue et difficile. Pour en faire une réalité, les

collectivités et les nations autochtones devront avoir un projet, des chefs de file éclairés, une communauté de vues sur les plans de développement, et une ténacité à l'épreuve des années. Il faudra établir des liens de confiance et de tolérance entre les dirigeants politiques et culturels et tous ceux qui œuvrent pour le développement économique⁶⁷.

L'autonomie gouvernementale et le développement économique

Paul Samuelson, économiste américain, aurait annoncé que la prochaine région appelée à se développer vers la fin des années 50 serait l'Amérique latine et non l'Asie. Ce continent était riche en ressources naturelles et ne connaissait pas les pressions démographiques de l'Asie. «J'avais tort, [a-t-il dit par la suite,] les ressources n'étaient pas la clé du développement économique, mais bien une autonomie gouvernementale effective⁶⁸.»

On peut aisément comprendre que la force économique soit un ingrédient essentiel à une véritable autonomie gouvernementale et que, sans elle, cette autonomie serait sévèrement limitée. Toutefois, il peut être nécessaire d'expliquer pourquoi l'inverse est également vrai, pourquoi l'autonomie politique est un ingrédient important du développement économique des collectivités et des nations autochtones.

On pourrait tout simplement s'en référer à l'histoire et suivre le déclin des économies autochtones depuis le moment où les autochtones ont perdu la possibilité de contrôler la forme, le rythme et l'orientation de l'évolution économique. L'histoire est truffée d'exemples de décisions prises par les gouvernements canadiens ou par le secteur privé, qui se sont révélées nocives pour l'économie des nations autochtones. En affaiblissant systématiquement l'assise territoriale et les ressources des nations autochtones, ces décisions ont provoqué la destruction presque totale de leurs économies.

Mais le passé n'est pas le seul argument en faveur d'une reprise de contrôle. Le refus par les autochtones des modèles et méthodes de développement imposés de l'extérieur, ainsi que le désir de pouvoir développer leurs économies selon leurs propres modèles culturels de développement sont des thèmes qui sont revenus sans cesse dans nos audiences publiques, dans les mémoires d'intervenants et dans les travaux de recherche. Tout comme il n'y a pas de culture autochtone unique, il n'y a pas de modèle unique de

développement. Il est cependant clair que les priorités, les méthodes et les résultats du développement économique différeraient sous la direction des autochtones et, de fait, ils commencent à changer.

Si les autochtones retrouvent le contrôle de leurs économies, il est plus probable que les décisions touchant le développement économique seront conformes à leurs cultures et à leur situation. De plus, les décisions seront prises plus rapidement puisque la plupart ne seront plus soumises à l'approbation de bureaucraties éloignées.

La maîtrise des décisions économiques place la responsabilité entre les mains des autochtones. Elle favorise la responsabilisation des dirigeants autochtones en matière économique: plus que les gens venus de l'extérieur, les dirigeants autochtones auraient la volonté nécessaire pour mener à bien les initiatives de développement et auraient aussi plus de facilité à mobiliser leurs collectivités à cette fin. Une des études de recherche de la Commission concluait en effet:

[TRADUCTION] En fin de compte, [...] le rythme du développement autochtone dépendra de la mesure dans laquelle on saura mobiliser la collectivité à puiser dans sa force et ses capacités intérieures. [...] Les ressources de l'État auront un rôle important à jouer, mais la fierté des autochtones et leur volonté d'autonomie compteront davantage à long terme⁶⁹.

Enfin, la maîtrise des décisions économiques permettra également aux communautés autochtones de réduire le dédoublement de programmes et de services; de stabiliser le financement des institutions nécessaires au développement économique; de redéfinir les priorités dans les dépenses publiques en vue de mieux équilibrer le développement à long terme et les dépenses à court terme, et ainsi résoudre ou atténuer les problèmes sociaux.

Les perspectives d'autosuffisance des autochtones s'amélioreront considérablement lorsque les nations autochtones reprendront en main les leviers de décision économique. Joseph Kalt affirmait à la Commission lors de la Table ronde nationale sur le développement économique:

Quand nous jetons un coup d'œil aux réserves, nous découvrons les grandes clés du développement économique. La première est la souveraineté elle-même. L'un des phénomènes

intéressants que nous observons aux États-Unis est que les tribus qui ont vraiment commencé à soutenir le développement économique sont uniformément marquées par une affirmation de souveraineté qui force le Bureau of Indian Affairs à jouer un rôle purement consultatif.

Ce qui ne signifie pas pour autant que la transition se fera toujours sans accroc, qu'aucune erreur ne sera commise par ceux qui prendront les choses en main, qu'il n'y aura jamais d'abus de pouvoir, ni de conflit interne à propos des priorités et des méthodes de développement. Kalt a poursuivi en ces termes:

L'une des choses que nous avons observées en étudiant les réserves indiennes aux États-Unis, c'est que la souveraineté peut tout gâcher [...] si le gouvernement de la tribu ne peut pas créer un environnement économique, social et culturel où les intervenants économiques, les investisseurs et autres, tant de l'intérieur que de l'extérieur, se sentent en sécurité et sont prêts à investir dans la tribu, il est capable de détruire toute possibilité de développement économique⁷⁰.

Cela signifie cependant que la mise en place de l'un des éléments clés de l'autonomie économique autochtone — la délimitation de sa sphère de compétence — aura été effectuée.

S'il est de plus en plus reconnu qu'il est souhaitable de donner aux autochtones le contrôle du processus décisionnel en matière économique, la manière de procéder est moins évidente. Une progression constante vers l'autonomie économique est essentielle et ne saurait dépendre du règlement de l'ensemble des questions touchant à la fonction gouvernementale. Il est possible de concevoir et de mettre en place dans l'intérim les mécanismes voulus qui s'inséreront dans le cadre institutionnel dont se dote une nation pleinement autonome; nous en exposons plusieurs dans le reste de la présente section.

Certains des pouvoirs économiques qu'exerce le gouvernement du Canada ne passeront sans doute pas aux gouvernements autochtones: nous songeons ici à la politique monétaire (taux d'intérêts, taux de change, croissance de la masse monétaire) et au droit de conclure des accords internationaux commerciaux et financiers. Les gouvernements autochtones

exerceront probablement un vaste éventail de pouvoirs économiques, parfois conjointement avec les autres gouvernements canadiens. Ces pouvoirs pourraient notamment comprendre:

- le pouvoir de zonage, d'octroi de permis et de réglementation des entreprises;
- la compétence en matière d'aménagement du territoire et de gestion environnementale;
- la responsabilité en matière de santé, d'éducation et de formation de la main-d'œuvre;
- la compétence sur les infrastructures en territoire autochone (routes, quais, télécommunications);
- le pouvoir de négocier et de mettre en œuvre des ententes commerciales avec d'autres nations autochtones au Canada ou à l'étranger;
- la gestion de terres et de ressources;
- la capacité de lever des capitaux, de garantir des prêts, de conclure des contrats et de se lancer dans des coentreprises;
- la mise en place de programmes d'encouragement aux entreprises;
- la réglementation des institutions financières et autres;
- l'imposition des activités commerciales, le prélèvement de droits pour l'utilisation des installations, des services et des ressources naturelles;
- la réglementation des relations de travail;
- la mise en place de programmes de soutien du revenu.

La compétence en ces domaines peut s'avérer utile au développement économique. Comme le faisait remarquer Lester Lafond lors de la table ronde de la Commission sur le développement économique: «L'existence de régions géographiques distinctes et définissables pourrait permettre d'offrir

des incitatifs à l'investissement, d'amortir les frais de développement et de réduire les risques, aussi bien réels qu'apparents.» En se fondant sur l'expérience des collectivités de Premières nations de la Saskatchewan, il décrivait le type d'incitatifs propres à attirer les capitaux externes dans les réserves, et qui pourraient aller de l'assouplissement des règlements de zonage aux stimulants fiscaux pour l'investissement et l'emploi:

Des avantages concurrentiels sont assurément possibles, mais il faudra des mesures pour en assurer l'efficacité: Une politique ou une législation qui énoncerait clairement les incitatifs et qui garantirait leur mise en vigueur et leur continuité. [...] Une législation pertinente et applicable qu'adopteraient les premières nations pour rassurer les investisseurs quant aux terres et aux biens-fonds (accès, utilisation, garanties)⁷¹.

Le transfert des programmes de développement économique

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont un certain nombre de programmes d'aide aux entreprises, aux particuliers et aux institutions autochtones. Au niveau fédéral, les principaux programmes sont regroupés dans le cadre de la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones (SCDEA). Avec la participation de plusieurs ministères, la SCDEA fournit des capitaux à des entreprises autochtones, finance et appuie les activités des sociétés régionales de financement des autochtones ainsi que les organismes de développement économique des collectivités dans les réserves des Premières nations et dans les collectivités inuit. De plus, le programme Chemins de la réussite parraine les commissions locales, régionales et nationales de gestion qui sont composées de représentants des collectivités autochtones chargés de la répartition des fonds destinés à la formation des autochtones. Les provinces et les territoires ont également divers programmes dont certains s'adressent expressément aux autochtones et d'autres à des régions à forte concentration autochtone.

Il n'y a pas si longtemps encore, la plupart des éléments de ces programmes étaient contrôlés par des fonctionnaires non autochtones situés dans les capitales territoriales, provinciales et nationale. Au cours des deux dernières décennies, une forte décentralisation géographique a eu lieu, et le niveau de participation des autochtones dans l'exécution de ces programmes a beaucoup augmenté. Cela s'est produit non seulement grâce à l'embauche de personnes par les ministères concernés, mais aussi par la création de

commissions au rôle consultatif ou décisionnel, et d'institutions autochtones dans des domaines tels que la formation, les prêts et le développement communautaire.

Des progrès marqués ont été réalisés, mais la décentralisation et la participation des autochtones varient énormément, comme l'ont révélé des évaluations récentes⁷². Il reste aussi que ces programmes sont tous, sans exception, créés, financés et, en définitive, contrôlés par les gouvernements fédéral, provinciaux ou territoriaux. Les contraintes de la responsabilité politique limitent considérablement dans ces circonstances l'étendue de la décentralisation et du contrôle autochtone.

Nous avons soutenu que les gouvernements autochtones doivent retrouver le contrôle effectif de leurs économies pour pouvoir suivre des voies de développement appropriées à leurs cultures et à leurs situations. Pour ce faire, il ne leur suffit pas d'obtenir des pouvoirs en matière économique; ils doivent aussi être en mesure d'orienter le fonctionnement de leurs économies par la conception et l'exécution de programmes de développement économique.

Une autre raison milite en faveur du transfert de l'élaboration des politiques et des programmes de développement économique aux institutions autochtones. Tous ceux qui connaissent le domaine du développement savent qu'il existe un vaste choix de programmes fédéraux et provinciaux en la matière, chacun avec ses objectifs, ses critères, ses procédures décisionnelles, ses bureaucraties. En général, un projet conçu en fonction des critères de ces organismes aboutit à des propositions qui ne satisfont personne. De plus, au lieu d'aider les entrepreneurs autochtones, les quelques responsables du développement économique au sein des collectivités autochtones consacrent trop de temps à contacter les organismes gouvernementaux, à remplir des formulaires, à négocier avec de lointaines bureaucraties et à leur présenter des rapports. Pour que les programmes fédéraux et provinciaux contribuent véritablement à la réalisation de l'autonomie — et nous sommes convaincus du rôle essentiel qu'ils devront jouer au cours des 10 prochaines années —, il est indispensable de transformer radicalement leur mode de prestation.

Nous sommes convaincus que c'est aux institutions autochtones que devraient être confiées la conception et la prestation des politiques et des programmes. Ceux-ci doivent comprendre la planification économique, le

développement de l'infrastructure, la formation, le financement et la prestation de services aux entreprises (p. ex. préparation de plans d'entreprise, services de comptabilité et marketing). Traditionnellement, la structure même des activités gouvernementales entraîne leur répartition dans divers ministères et organismes. Aucun programme ne regroupe l'ensemble des éléments du développement économique; au départ, la SCDEA visait cet objectif, mais elle s'en est écartée à la mise en œuvre.

Ce ne sont pas les nations autochtones qui doivent se plier aux critères et procédures de lointaines bureaucraties, mais bien l'inverse. La nation autochtone doit elle-même définir ses priorités et décider des instruments les mieux adaptés à leur réalisation. Les organismes gouvernementaux doivent adopter à son égard une attitude bienveillante et attentive et renoncer à leur ingérence habituelle. Les programmes devront fonctionner à l'intérieur de paramètres plus réceptifs et plus souples qu'actuellement. Nous exhortons par conséquent les gouvernements fédéral et provinciaux à conclure avec les nations autochtones des ententes de développement à long terme qui prévoient la mise en commun des ressources de tous les programmes à incidence directe sur le développement économique, dans tous les ministères et aux deux paliers de gouvernement. Ces ententes ne seraient pas limitées aux programmes existants qui s'adressent aux autochtones, mais comprendraient une part des programmes généraux de développement économique, part calculée en fonction de l'utilisation qu'en ont faite les autochtones, ou de leur représentation dans la population concernée, selon la formule la plus avantageuse. Cette méthode a souvent été appliquée par le passé pour la mise en œuvre d'ententes fédérales-provinciales.

Ces ententes seraient l'aboutissement d'un processus étagé. Dans un premier temps, la nation autochtone et les autres gouvernements canadiens s'entendraient sur les principes et les objectifs qui guideraient l'activité. Dans un deuxième temps, les nations autochtones élaboreraient les politiques et les instruments particuliers à leurs propres circonstances et nécessaires à la réalisation des objectifs. Ces politiques seraient ensuite débattues, et ce serait là une occasion pour les organismes gouvernementaux de suggérer des améliorations. Pour peu que les principes convenus soient respectés, la décision finale quant à la nature de l'activité appartiendrait à la nation autochtone.

Ces ententes auraient un caractère pluriannuel et feraient l'objet d'une vérification bisannuelle dont les résultats seraient consignés dans un rapport

déposé au Parlement par le ministère responsable. Ces ententes pourraient être annulées s'il était clair que les dépenses n'étaient pas conformes aux principes les régissant.

Le financement de chaque entente serait à négocier. Comme les besoins seront toujours supérieurs aux ressources disponibles, les paramètres des négociations devront être clairement définis. Les nations qui ont signé des accords globaux, ou des traités modernes, n'auront pas recours à ce type d'ententes si leurs traités prévoient des ressources aux fins du développement économique et leur octroient les pouvoirs de poursuivre, à leur guise, leurs propres objectifs.

Les autres facteurs qui devraient entrer en ligne de compte pour décider du montant attribué dans le cadre d'une entente comprennent la taille de la nation, les revenus dont elle dispose, son niveau de développement. Ces facteurs peuvent difficilement se résumer à une seule méthode de financement. Par exemple, une nation qui en est à ses premiers stades de développement, peut avoir un besoin important de revenus mais une capacité relativement faible à entreprendre d'importantes activités de développement économique. Elle devra peut-être consacrer les premières années à dresser des plans, cerner les possibilités, mettre sur pied des petites entreprises et assurer l'acquisition des compétences. Une autre nation pourrait quant à elle avoir une plus grande activité économique et, partant, une plus forte capacité de participation dans des activités telles que l'exploitation à grande échelle des ressources. Il serait donc peut-être justifié d'attribuer à cette nation une plus grande part des fonds du programme par habitant même si elle est plus en mesure de produire des revenus que ne l'est celle du premier exemple. Le besoin doit jouer un rôle primordial dans l'affectation des ressources, mais il est également essentiel de tenir compte de la capacité à les utiliser effectivement et de soutenir ceux qui accomplissent de véritables progrès. Les nations atteindront avec le temps une telle capacité à tirer des revenus de leurs entreprises et de leurs ressources, que leur demande de fonds de développement diminuera considérablement.

La difficulté et les complexités que présente l'allocation des fonds gouvernementaux, ainsi que l'inégalité du développement économique d'une région à l'autre du pays, serviront d'arguments à la défense du maintien dans les ministères du processus décisionnel sur les allocations et les investissements. Un argument doit primer sur tous les autres. Si une nation autochtone exerce un contrôle absolu sur des fonds définis, son processus

d'apprentissage et de prise de décisions ne sera pas le même que celui qu'elle adopterait si elle devait se joindre aux rangs des nations qui se font concurrence pour obtenir des fonds contrôlés par les gouvernements.

La responsabilité des programmes ne devrait pas relever des collectivités métisses ou inuit ou de Premières nations prises individuellement, comme c'est le cas actuellement pour la plupart des fonds et des programmes. Compte tenu de la rareté et du coût des compétences nécessaires, on favorise l'option selon laquelle la nation autochtone, la confédération ou l'organisme provincial/ territorial assurerait l'exécution des programmes. C'est aussi une question d'échelle. Les responsables seront en mesure de mieux décider s'ils disposent de multiples options, s'ils peuvent encourager l'établissement de liens entre collectivités, et s'ils peuvent rassembler les ressources voulues pour soutenir financièrement des projets d'envergure aussi bien que ceux de taille plus modeste. Dans un monde où se constituent d'importants blocs commerciaux à l'échelle internationale, réduisant ainsi l'importance de frontières nationales, les intervenants autochtones devront être de taille et de force à livrer une concurrence vigoureuse.

Nous avons suggéré le maintien de ce type de programmes jusqu'à ce que les nations autochtones atteignent la pleine autonomie gouvernementale. Nous estimons que la responsabilité en matière de développement économique est le secteur idéal où pourrait s'exercer la compétence des gouvernements de nations reconnues comme telles, ainsi que nous l'expliquons au chapitre 3. De nombreux groupes, qu'on peut s'attendre à voir former les gouvernements de ces nations, gèrent déjà des initiatives de développement collectif à vaste échelle.

L'administration de ces programmes devrait être confiée aux institutions autochtones si elles en ont la capacité. Les nations qui ont signé des traités globaux devraient avoir négocié une aide au développement économique. Elles devraient par conséquent financer ces programmes à même leurs propres revenus en tenant compte, bien entendu, de leurs capacités d'emprunt en fonction du plan d'entreprise du projet de développement ou contre la garantie de l'actif du gouvernement de la nation. Même si ces projets commerciaux sont admissibles aux divers programmes de développement régional, de développement des entreprises ou d'expansion des exportations offerts par les gouvernements canadiens aux autres entreprises, lorsque les fonds proviendront des revenus propres, les décisions d'investissement en seront fortement influencées. Le fait de laisser

aux gouvernements non autochtones le soin de gérer les fonds de gestion des programmes évite aux investisseurs d'avoir à faire des choix difficiles entre plusieurs projets; ceci constitue un inconvénient majeur. Trop d'énergies sont consacrées à la préparation, pour présentation à l'organisme de financement, du plus grand nombre possible de propositions intéressantes. Lorsque les administrateurs du projet géreront eux-mêmes les fonds, on peut s'attendre à ce que la dynamique change et à ce que la course opportuniste aux fonds supplémentaires fasse place à une évaluation réaliste des choix et à la nécessité de gérer au mieux les ressources existantes.

Le développement économique sera non moins important pour les collectivités qui ne sont pas près de se constituer en gouvernements nationaux ou pour les entrepreneurs autochtones qui exercent leur métier dans les villes ou dans des localités privées d'institutions autochtones de développement économique d'une envergure suffisante. Il faudra alors trouver d'autres moyens pour leur apporter les services de développement économique.

Les gouvernements autochtones décideront eux-mêmes des structures institutionnelles qui seront nécessaires dans le contexte de l'autonomie gouvernementale. Toutefois, la Commission recommande que ces structures dépassent le cadre local et qu'elles gèrent un large éventail de programmes de soutien au développement économique, tels la formation, la planification d'entreprises, l'apport de capitaux, les prêts et les garanties d'emprunt, ainsi que d'autres services aux entreprises. De fait, quelques nations autochtones ou conseils tribaux ont déjà établi des sociétés de développement ou d'autres organismes chargés de diriger leurs efforts dans le domaine du développement économique en général ou dans des secteurs spécifiques, tels que les pêches. Il serait de plus logique de s'attendre à ce que les sociétés de financement des autochtones jouent un rôle important puisqu'elles servent les trois groupes d'autochtones et fournissent déjà des programmes axés sur le commerce. Il subsiste cependant des lacunes dans les services, le financement et autres problèmes d'ordre structurel qu'il faudrait régler, question sur laquelle nous reviendrons plus loin dans ce chapitre.

Dans l'intervalle, pendant la phase de transition, les responsables des programmes actuels devraient accorder une forte priorité au développement des ressources humaines et de la capacité institutionnelle des

gouvernements autochtones à assumer la responsabilité des programmes.

La Commission a entendu de nombreux intervenants sur le déséquilibre entre la faible priorité accordée au développement économique à long terme et le temps et l'attention consacrés aux dépenses à court terme dans les domaines de l'assistance sociale, du logement, et de la correction des problèmes sociaux. Certains gouvernements autochtones veulent progressivement modifier ces priorités. Or, cela leur est presque impossible en raison des pressions politiques internes et du fait que les fonds sont contrôlés de l'extérieur. Toutefois, les perspectives de changement s'améliorent avec la pleine autonomie gouvernementale, surtout si les transferts de fonds aux gouvernements autochtones — destinés au développement économique ou à d'autres fins — ne sont pas assortis de conditions trop limitatives. Il n'est peut-être pas réaliste ou souhaitable de s'attendre à ce que les transferts soient totalement inconditionnels, mais les gouvernements autochtones doivent pouvoir modifier l'ordre des priorités à l'intérieur d'une catégorie budgétaire et entre les catégories elles-mêmes.

Recommandations

La Commission recommande:

2.5.1

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux concluent avec les nations autochtones, ou avec des institutions représentant plusieurs nations, des ententes de longue durée prévoyant un financement pluriannuel pour le développement économique.

2.5.2

Que les ententes pour le développement économique aient les caractéristiques suivantes:

a) les buts et les principes du développement économique autochtone auront été acceptés par les parties;

b) les ressources provenant de tous les ministères et organismes gouvernementaux dont le mandat touche au développement économique

seront transférées dans le cadre de l'entente;

c) l'élaboration des politiques et des instruments nécessaires à l'atteinte des objectifs sera faite par la partie autochtone;

d) les activités de développement comprendront notamment, mais sans s'y limiter, la formation, la planification économique, la prestation de services aux entreprises, l'apport de capitaux, les prêts et les garanties d'emprunt;

e) un suivi des résultats de l'entente sera effectué tous les deux ans sur la base de critères acceptés par les parties;

f) les fonds alloués à chaque entente seront calculés en fonction du besoin, de la capacité d'utilisation des ressources et des progrès réalisés par la partie autochtone sur la voie de l'autonomie économique.

2.5.3

Que les nations autochtones qui ont négocié des traités modernes, leur donnant la pleine autonomie gouvernementale, aient compétence exclusive sur les programmes de développement économique, lesquels devraient être financés à même les fonds provenant de traités, de transferts financiers et de leurs propres sources de revenus, et que les entreprises situées sur les territoires de ces nations continuent d'avoir droit aux prestations des programmes pour le développement régional, le développement des entreprises ou du commerce que les gouvernements canadiens administrent à l'intention des entreprises.

L'édification des institutions

L'accroissement des pouvoirs ne conduira pas à un développement économique à long terme s'il ne s'accompagne pas d'actions efficaces. Or cela implique l'édification d'institutions compétentes dans les domaines de la fonction gouvernementale et du développement économique. Selon Cornell et Kalt, les institutions administratives ont trois tâches principales:

- Susciter et soutenir l'adhésion de la population aux institutions et aux stratégies. Il est en effet indispensable que les institutions et les stratégies de développement élaborées aient l'approbation des membres de la collectivité

ou de la nation. Si elles sont incapables de susciter le respect, il faut s'attendre à des conflits importants et il sera difficile de créer un environnement propice au développement social et économique. Les institutions acquièrent leur légitimité principalement en s'assurant qu'elles sont en harmonie avec la culture de leur société. Autrement dit, les institutions doivent refléter et renforcer les façons de faire acceptées dans cette culture sur des questions telles que l'attribution du pouvoir et son exercice, les droits légitimes et les devoirs des dirigeants et des citoyens et la manière de régler les différends.

- Mettre en œuvre efficacement leurs choix stratégiques. Cela nécessite l'adoption de règles et de procédures officielles afin d'assurer et de montrer la transparence et l'équité de leur fonctionnement. Les institutions gouvernementales doivent engager et former un personnel compétent, qu'elles auront recruté pour ses qualifications et ses capacités, qui se soumettra à des procédures claires et publiques, et qui devra rendre des comptes aux dirigeants élus par la nation.
- Créer un environnement politique propice au développement. Dans une économie mondiale où la main-d'œuvre et les capitaux sont très convoités et très mobiles, un gouvernement efficace se doit de créer un environnement sûr et stable afin d'attirer des investissements et des engagements durables. C'est un élément aussi important pour les investisseurs de l'extérieur que pour les membres de la nation qui ont des économies à placer, ou des talents d'entrepreneurs qui pourraient contribuer au développement⁷³.

Trois problèmes devront être réglés pour créer un environnement propice au développement. Premièrement, il faut trouver le moyen de séparer et de limiter les pouvoirs. Si le pouvoir est concentré entre quelques mains et que son exercice n'est que faiblement limité, ceux qui le détiennent risquent fort de s'en servir dans leur propre intérêt au détriment des autres membres de la collectivité. Deuxièmement, les gouvernements doivent mettre en place un mécanisme accessible et impartial de règlement des différends qui garantisse à chacun une audience équitable et une décision rendue par un organisme indépendant du gouvernement ou d'une faction quelconque de la collectivité. Troisièmement, il faut trouver une façon de se garder de l'influence politique dans les décisions quotidiennes touchant les entreprises commerciales ou les institutions pour le développement économique.

Dans le cadre de son programme de recherche, la Commission a entrepris

16 études de cas sur l'économie de collectivités autochtones; elle a ainsi beaucoup appris sur l'état du développement institutionnel en matière de développement économique⁷⁴. Il ne fait aucun doute que la structure institutionnelle s'est considérablement développée par rapport à ce qu'elle était il y a 20 ou 30 ans. Il s'agit d'organismes de développement économique communautaires, et parfois régionaux, avec leur personnel, d'établissements d'enseignement et de formation, tels que le Saskatchewan Indian Federated College et le Gabriel Dumont Institute, ainsi que de 33 sociétés de financement des autochtones qui servent les communautés inuit, métisses et de Premières nations, et d'autres institutions encore.

Si ces résultats sont impressionnants, il reste à résoudre les problèmes touchant au fonctionnement des institutions existantes et les lacunes dans le développement institutionnel. Reprenant la terminologie de Cornell et Kalt, on peut dire qu'il existe des problèmes de légitimité, un mélange malheureux de politique et d'affaires, et une absence de contrepoids.

Problèmes de légitimité

Dans plusieurs collectivités de Premières nations, l'imposition, il y a des dizaines d'années, d'un régime avec chef et conseil élus a créé une situation de conflit permanent entre cette forme de gouvernement et les formes traditionnelles. Ce conflit, qui a pris une intensité particulière dans certaines collectivités de la Première nation mohawk, est évident ailleurs également⁷⁵. Même lorsqu'il n'y a pas de gouvernement concurrent, il arrive que certaines parties de la population nient la légitimité du chef et du conseil élus ou considèrent qu'avec ce système, les familles ou les clans dominants détiennent le pouvoir.

Dans d'autres cas, les problèmes naissent du vide laissé par l'abolition des anciennes formes de gouvernement, vide que les nouvelles institutions n'ont pu combler. À Alert Bay, en Colombie-Britannique, par exemple, les mécanismes traditionnels de règlement des différends n'existent plus, mais ces méthodes modernes que sont les procédures d'appel et de grief offertes au personnel de la bande ne peuvent résoudre des différends de nature plus générale entre factions et intérêts concurrents au sein de la collectivité⁷⁶. À mesure que s'installe l'autonomie gouvernementale et que disparaissent les contraintes que représente notamment la *Loi sur les Indiens*, on peut s'attendre à ce que de nombreuses nations réexaminent à la lumière de leurs propres traditions culturelles la pertinence d'un régime avec chef et conseil

élus pour leur collectivité. De fait, un certain nombre de nations indiennes, telles que les Siksikas (Pieds-Noirs) et les Pikuniwas (Piégans), réexaminent actuellement les processus traditionnels de prise de décisions et leur applicabilité dans le monde contemporain⁷⁷.

Mélange malheureux de politique et d'affaires

Que ce soit dans les collectivités inuit ou métisses, ou encore dans celles des Premières nations, nombreux sont les exemples de dirigeants politiques qui, pour des raisons politiques, s'immiscent dans les affaires des organismes de développement économique, par exemple en exigeant que certaines personnes soient embauchées, en s'opposant à des licenciements nécessaires du point de vue des finances ou des affaires, ou en essayant d'intervenir dans l'attribution de subventions ou de prêts. De telles interventions ont pour conséquence d'affaiblir le moral du personnel, de conduire à l'échec des entreprises commerciales privées et, parfois même, de mettre en péril tout un organisme de développement économique. À long terme, elles suscitent un environnement instable et arbitraire qui décourage l'investissement et l'engagement. Cela ne signifie pas pour autant que les dirigeants politiques n'aient pas un rôle important, et même essentiel, à jouer dans la création et le maintien d'un climat sain, dans l'établissement de lignes directrices et dans la prise d'importantes décisions stratégiques sur l'orientation du développement, mais cela n'a aucun rapport avec les décisions quotidiennes en matière de développement économique.

Absence de contrepoids

On relève également parmi les collectivités autochtones de nombreux exemples de concentration du pouvoir entre les mains d'un petit groupe de dirigeants politiques ou d'une seule personne. Sans les contrepoids que sont les normes culturelles, les autres sièges du pouvoir, ou les lois, procédures et institutions restrictives (p. ex. une magistrature indépendante ou un pouvoir législatif fort pour limiter l'action de l'exécutif), les dirigeants politiques peuvent utiliser les ressources de la collectivité pour leur intérêt personnel. Et là aussi, la communauté et le développement économique en souffrent.

Il y a donc beaucoup à faire pour améliorer le fonctionnement des institutions existantes. Compte tenu de la diversité, surtout sur le plan culturel, des sociétés autochtones, il ne saurait y avoir de modèle unique, applicable à l'ensemble du pays. Chaque collectivité devra redéfinir ses bases

institutionnelles, mais il faudra lui fournir soutien et assistance. Dans le cadre du programme visant à aider les nations autochtones à retrouver leur statut de nation et à se doter des institutions administratives appropriées, il faudrait allouer un soutien financier qui tienne compte des besoins des hommes et des femmes.

Outre les difficultés de fonctionnement des institutions existantes, la Commission a relevé des lacunes importantes dans les structures institutionnelles. Il est au moins quatre secteurs où la capacité institutionnelle, tant au niveau des organismes que des ressources humaines, doit être renforcée.

À l'échelle du Canada

Il n'existe actuellement au Canada aucune capacité de travail soutenu en recherche et développement sur les questions touchant au développement économique autochtone. Il y a bien quelques spécialistes éparpillés dans les universités, les ministères ou les cabinets de conseil, et quelques organismes nationaux qui s'intéressent de près à ces questions, parmi lesquels l'Association nationale de foresterie autochtone, l'Association canadienne pour l'avancement des agents de développement autochtone et l'Economic Development for Canadian Aboriginal Women, mais ils ont chacun un mandat très précis et un financement fragile et modeste.

La Commission estime qu'il est important de mettre sur pied une capacité nationale de recherche et de développement en développement économique, dans le cadre d'une structure globale d'élaboration des politiques englobant ce domaine et d'autres connexes tels que l'enseignement, la santé et la politique sociale. De l'avis de la Commission, une telle structure aurait idéalement son siège au sein d'une université autochtone nationale — concept que nous approfondissons au chapitre 5 du volume 3 — et pourrait apporter une contribution précieuse au développement économique autochtone, notamment:

- conseiller les nations autochtones et leurs collectivités sur la création d'institutions dans le secteur du développement économique;
- assister les groupes et organismes autochtones sur les questions de stratégie et de politique touchant le développement économique;

- entreprendre et encourager la recherche sur le développement économique autochtone;
- dans le cadre de recherches et d'activités, cerner les principales occasions de développement économique où les autochtones ont ou peuvent acquérir un avantage compétitif.

Cette université devrait servir les besoins des Premières nations, des Métis et des Inuit, et établir des liens étroits avec les autres établissements autochtones d'enseignement et de formation.

À l'échelle de la nation autochtone et du secteur

Nous avons dit un peu plus haut combien il était important que les organismes et leur personnel voient au-delà de la collectivité ou de la réserve. Cette importance s'explique en partie par le fait que le personnel ayant les compétences nécessaires est rare, et que cette situation va probablement persister. C'est aussi une question d'échelle, de capacité à lancer des initiatives et à rassembler des ressources d'une ampleur suffisante pour augmenter les chances de réussite. Un projet de fabrication de couronnes de Noël en branches de sapin destinées au marché de la Nouvelle-Angleterre, par exemple, n'est peut-être pas viable s'il est entrepris par une seule réserve, alors qu'il pourrait l'être avec la participation de plusieurs d'entre elles. De plus, dans un monde où l'on voit se constituer de plus en plus de grands blocs commerciaux, les économies doivent prendre des dimensions qui dépassent la collectivité pour être en mesure d'en défendre les intérêts.

Au cours des années 80, le ministère des Affaires indiennes a financé des organismes sectoriels tels le Programme agricole des Indiens de la Saskatchewan, ainsi que des initiatives du même type dans d'autres provinces et secteurs (forêt, pêche, mines). Les dirigeants politiques locaux ont cependant exercé des pressions par la suite sur le ministère pour qu'il transfère les fonds du programme à la collectivité, et ainsi la plupart des organismes sectoriels n'ont pu poursuivre leurs activités. Il est important de créer une capacité de développement économique au niveau de la collectivité, mais la Commission estime que ce fut une erreur de mettre fin au soutien qui était apporté aux organismes sectoriels dont les réalisations avaient dans l'ensemble démontré une capacité croissante à contribuer positivement au développement économique.

Dans bien des régions du pays, les dirigeants des collectivités ont uni leurs efforts pour mettre sur pied des organismes au niveau de la nation ou de la région, qu'il s'agisse d'une extension des conseils tribaux (p. ex. Kaska Inc., issu du Conseil tribal des Kaskas), d'organismes politiques provinciaux (tels que les structures créées par la Manitoba Metis Federation), ou des nations autochtones (p. ex. la collaboration entre communautés micmaques en vue de l'élaboration d'une politique de pêche commune). La Commission considère que de telles initiatives sont des éléments très importants du développement économique et elle incite toutes les nations autochtones à s'en inspirer.

À l'échelle de la collectivité

Si nous avons insisté sur l'importance de mettre en place une capacité institutionnelle à l'échelle de la nation et du secteur, nous avons aussi entendu à maintes reprises des témoignages sur la nécessité du développement économique communautaire. Les autochtones y voient une méthode compatible avec leurs valeurs traditionnelles et leur conception du monde, méthode qui laisse le plus de pouvoir et d'autonomie pour tenir compte des circonstances locales. La Commission reconnaît que le développement des institutions doit se situer à la fois à l'échelle de la nation et du secteur et à l'échelle de la collectivité.

Le développement des collectivités, dont fait partie le développement économique des collectivités (DEC), est fondé sur le principe qu'une collectivité peut, par une action collective concertée, influencer de façon positive sur son avenir. Une telle approche présuppose également que la collectivité locale et ses institutions sont les acteurs légitimes et principaux du développement. Les gouvernements ont pour rôle d'appuyer les activités choisies et approuvées par les collectivités locales.

Le DEC va au-delà du simple encouragement aux entreprises locales dans le but de créer des emplois. Il comprend un programme complet visant à améliorer l'ensemble des ressources sociales et physiques dans la collectivité: entreprises et emplois, mais aussi éducation, logement, transports, infrastructures et loisirs. L'intégration planifiée des objectifs sociaux et économiques constitue la pierre angulaire de cette méthode, laquelle s'inscrit dans une perspective holistique que les autochtones apprécient parce qu'elle correspond à leurs valeurs et à leur conception du

monde.

Les autochtones essaient depuis le milieu des années 60 d'obtenir du gouvernement fédéral qu'il adopte l'approche du DEC dans sa politique de développement économique, comme nous l'avons déjà expliqué dans ce chapitre. Cette approche, qui reconnaît la collectivité locale comme siège légitime de l'effort de développement, implique que les collectivités puissent définir les besoins et les objectifs sociaux et économiques, cerner les institutions qu'il convient de fonder ou d'appuyer dans ce but, et élaborer des stratégies de développement compatibles avec les cultures locales et les conditions sociales et économiques du lieu. Elle implique aussi que la collectivité dispose d'une structure gouvernementale qui légitime les résultats de cette planification et en assure la mise en œuvre.

Le gouvernement fédéral s'est certes montré favorable au principe du DEC, mais il a éprouvé de la difficulté à concrétiser cet appui. Les budgets du DEC et les activités qui en découlent sont insuffisants, et le contrôle effectif des budgets et de l'effort de développement échappe encore aux collectivités. Les études de cas de collectivités réalisées par la Commission ont mis en lumière des conseils de hameau et autres commissions qui n'ont qu'une capacité extrêmement limitée en matière de création d'emplois, de formation ou de planification communautaire. Les collectivités auront des besoins qui varieront en fonction de leur taille, mais elles devraient toutes disposer, au minimum, d'une certaine capacité d'aide au développement économique sous forme de développement organisationnel, de ressources humaines et de formation.

Dans une étude sur l'expérience du DEC aux États-Unis, Stewart Perry indiquait que:

Ce qui constitue peut-être la leçon la plus importante des recherches américaines, c'est que le développement économique communautaire doit être pris en main par la population locale, en fonction de ses propres priorités, et qu'il doit tout d'abord mobiliser les ressources locales. Cette approche diffère beaucoup de celle des politiques habituelles, formulées dans un grand centre économique, par des autorités qui décident du sort des régions périphériques⁷⁸.

L'auteur estime également que le gouvernement fédéral devrait offrir trois

types de soutien aux collectivités locales pour élaborer et mettre en œuvre leurs propres plans de développement: des idées ou des données sur les divers aspects du processus de développement, des consultants ou des ressources humaines et un soutien technique, et des capitaux.

Un certain nombre de collectivités autochtones ont adopté avec bonheur l'approche du DEC. Par exemple, la Première nation de La Ronge a mis sur pied en 1981 la Kitsaki Development Corporation (KDC), branche chargée du développement économique et de l'investissement pour le conseil de bande qui lui-même représente plusieurs collectivités membres⁷⁹. La KDC s'est ensuite concentrée sur une stratégie de développement commercial et s'est donnée pour principe de doter la collectivité des capacités nécessaires à la création d'un climat propice aux affaires. La création d'emplois n'était pour elle qu'un objectif secondaire puisqu'elle estimait qu'une fois acquise la capacité de lancer des entreprises commerciales, les niveaux d'emploi augmenteraient automatiquement, ainsi que le niveau de scolarisation lorsque les gens prendraient conscience de l'utilité d'acquérir des connaissances et des aptitudes. La KDC a également aidé la collectivité à enrichir ses connaissances et à améliorer sa compréhension des techniques de planification communautaire et de gestion commerciale, d'analyse de faisabilité des projets et des aspects socio-politiques de l'analyse économique, grâce à une série d'ateliers, de séminaires et de cours.

Le succès de cet effort, qui s'est étalé sur une décennie, est évident: la KDC a pu participer à plusieurs coentreprises avec des sociétés locales, qui embauchent des travailleurs locaux et fournissent des recettes qui financent la KDC ainsi que de nouveaux investissements. Cette réussite a été possible du fait que l'on a adopté une stratégie de développement économique qui confiait sans équivoque la responsabilité du développement à la collectivité locale. Le conseil de La Ronge a créé une institution et lui a donné pour mandat de planifier, de concevoir, de financer, de mettre en route et d'exécuter des programmes de développement économique sur les réserves qui font partie de la Première nation du lac La Ronge.

L'approche du DEC est extrêmement bien vue dans nombre de collectivités autochtones, du fait qu'elle repose sur les possibilités économiques locales, sur l'élaboration et la mise en œuvre locales des réactions voulues, ainsi que sur l'intégration globale des objectifs économiques et sociaux. Aussi, bon nombre de collectivités autochtones, en milieu urbain, rural ou dans le Nord, composées de Métis, de Premières nations, ou d'Inuit l'ont adoptée. Pour que

le gouvernement fédéral appuie cette approche, il faudra que les ententes de développement économique prévoient une aide générale et souple à l'intention des institutions de développement économique communautaire et du personnel dont elles auront besoin.

Liaison avec les économies environnantes

Enfin, nous notons qu'il est nécessaire de prendre des mesures pour améliorer la liaison entre les organismes de planification et le personnel des collectivités autochtones et leurs homologues des régions avoisinantes. Les économies autochtones sont liées à celles des collectivités qui les entourent, mais bien souvent les collectivités autochtones ont été perçues comme des sources de main-d'œuvre ou des marchés de biens et de services. Les économies autochtones ont rarement été perçues comme des entités économiques distinctes avec lesquelles les municipalités, les régions et les comtés qui les entourent pourraient établir des liens mutuellement avantageux.

Plusieurs études de cas préparées à l'intention de la Commission décrivent le sentiment d'aliénation qu'éprouvent les administrateurs autochtones par rapport aux régions avoisinantes. Dans le cas des Six-Nations, près de Brantford, en Ontario, ou dans celui de la collectivité autochtone urbaine de Kamloops, les deux économies semblaient presque ne pas exister pour les régions voisines. Les préoccupations d'ordre économique des collectivités autochtones étaient inconnues des responsables locaux de la planification, et les dirigeants des deux collectivités en question n'étaient pas inclus dans les initiatives de planification économique. Pourtant, les Six-Nations mettent chaque année environ 115 millions de dollars dans l'économie de la région⁸⁰. À Kamloops, les gouvernements shuswaps ont dépensé environ 47% de leur budget annuel à l'extérieur de leur réserve. Une étude des dépenses ménagères mensuelles dans les sept collectivités shuswaps a révélé que 78% (585000 \$) étaient faites à Kamloops⁸¹. On ne dispose pour les autres collectivités que de données limitées, mais il s'en dégage des tendances semblables.

Les études de cas des économies autochtones réalisées pour la Commission indiquent que les collectivités autochtones ne sont que très rarement représentées officiellement au sein des organismes locaux de planification économique. L'inverse est également vrai: il est rare que les économies locales soient représentées au sein des organismes de développement

économique ou communautaire autochtone. Il en résulte que l'on tient rarement compte des préoccupations et des problèmes économiques des autochtones au niveau local et régional au-delà de la collectivité autochtone même.

Il y aurait pourtant beaucoup à dire en faveur de la collaboration entre les économies autochtones et non autochtones. Un bon développement économique implique une planification soigneuse et une coordination de l'effort et des ressources. La plupart des collectivités autochtones sont trop petites pour soutenir davantage qu'une poignée de petites entreprises. Leur potentiel de croissance est limité, à moins que ces petites entreprises ne cherchent activement des débouchés sur des marchés plus importants, à commencer bien souvent par l'économie des régions environnantes, et parviennent à les pénétrer. L'appui des conseils de planification économique locaux et régionaux leur faciliterait certainement cette intégration. De la même manière, les entreprises non autochtones qui souhaitent s'établir dans des collectivités autochtones pourraient tirer profit d'un soutien semblable.

Les préoccupations d'ordre environnemental sont également des éléments importants de la prise de décisions économiques qui nécessitent une bonne coordination. Dans bien des cas, les problèmes écologiques d'une collectivité seront également ressentis par ses voisines. La coordination des efforts de planification dans ce domaine donnerait de nombreux résultats. Encore une fois, comme les autochtones ne sont pas présents au sein des conseils de planification économique locaux et régionaux, leurs préoccupations sont ignorées.

Enfin, le développement d'entreprises autochtones locales est souvent perçu par les commerçants locaux comme une concurrence malvenue, surtout s'ils comptent parmi leur clientèle un nombre important de particuliers ou d'organismes autochtones. La question se posera probablement de plus en plus souvent, à mesure que la taille de ces économies autochtones prendra de l'ampleur. Il est donc important de reconnaître ces liens, ainsi que les risques possibles de frictions, et de mettre en place des mécanismes officiels afin de traiter de ces questions.

Les économies autochtones ne sont pas simplement des sources de main-d'œuvre et des marchés pour les entreprises canadiennes. Elles constituent des entités distinctes qui ont un lien avec les économies régionales et

locales. Il existe de nombreux exemples où les dirigeants des deux collectivités souhaiteraient établir une relation entre des organismes de planification et de développement économique autochtones et non autochtones aux niveaux local et régional, afin que les questions économiques d'intérêt mutuel puissent y être soulevées et résolues.

Recommandations

La Commission recommande:

2.5.4

Que les nations autochtones accordent une grande priorité à l'établissement et au développement d'institutions économiques:

- qui reflètent les valeurs fondamentales de la nation;
- qui sont responsables devant la nation;
- qui sont à l'abri d'une ingérence politique induue.

2.5.5

Que les nations autochtones reçoivent une aide financière et technique à l'établissement et au développement d'institutions économiques grâce au financement fédéral dont nous proposons la mise en place pour la reconstruction des nations autochtones et de leurs institutions (voir les recommandations du chapitre 3 dans la première partie du présent volume).

2.5.6

Que la responsabilité en matière de développement économique soit partagée entre les gouvernements de la nation et de la collectivité afin que la capacité d'élaboration des politiques, les services spécialisés et les principales responsabilités en matière d'investissements reviennent aux institutions de la nation, qui entretiendront ensuite des liens étroits avec le personnel chargé du développement économique communautaire au niveau de la collectivité.

2.5.7

Que l'Université internationale des peuples autochtones que nous recommandons se dote d'une capacité de recherche et de développement en matière de développement économique autochtone à l'échelle du Canada et établisse des liens étroits avec le réseau naissant des établissements d'enseignement et de formation dirigés par les autochtones.

2.5.8

Que les dirigeants des municipalités, des comtés et des organes régionaux et leurs homologues autochtones s'efforcent de mettre fin à leur isolement réciproque et d'établir une relation mutuellement bénéfique.

2.4 Les terres et les ressources naturelles

La gérance et l'exploitation des terres et des ressources naturelles présentent une possibilité prometteuse de développement économique à court et à moyen terme pour la plupart des nations autochtones. Cela est vrai même si nous estimons que depuis le début de l'histoire du Canada, les perturbations, les torts et l'affliction causés par l'exploitation des ressources aux collectivités autochtones ont été tels que le résultat global en est largement négatif pour les autochtones. Notre optimisme quant au futur rôle des terres et des ressources de l'économie autochtone dépend bien évidemment d'un abandon total des méthodes anciennes et présentes.

Malgré l'insuffisance des relations actuelles en ce qui concerne les terres et les ressources, le défi que représente l'amélioration de la situation nous semble moins décourageant aujourd'hui qu'il ne l'aurait été voilà une décennie. Les gouvernements autochtones sont dans l'ensemble plus conscients de leurs droits et connaissent les moyens de les protéger. Leur capacité institutionnelle de développement s'est considérablement accrue. Un plus grand nombre de jeunes atteignent un niveau élevé de scolarité. De plus, les contextes constitutionnels et juridiques divers renforcent les perspectives autochtones en matière de terres et de ressources.

De plus, devant l'évolution du contexte juridique et les revendications des autochtones pour un partage plus équitable des produits des terres et des ressources, les gouvernements de tout le Canada ont pris des mesures

parfois importantes. La Stratégie nationale sur les forêts, produit d'un vaste consensus, en est un exemple éclatant. Certaines sociétés et associations privées, notamment dans les secteurs du pétrole et du gaz et de l'exploitation minière, ont accepté cette évolution et ont cherché à collaborer avec les gouvernements autochtones dans leur intérêt mutuel. De plus, le nombre d'entreprises autochtones actives dans le secteur des ressources ne cesse d'augmenter, bien qu'il reste modeste.

Si le développement économique fondé sur les terres et les ressources est selon nous une pièce maîtresse de la reconstruction des économies autochtones, il ne saurait, bien sûr, constituer la seule solution. Aucun coup de baguette magique n'apportera aux nations autochtones et à leurs collectivités une plus grande autonomie et le dynamisme économique qu'elles recherchent. Le développement économique fondé sur les terres et les ressources ne réglera pas tous les problèmes d'ordre économique que connaissent les autochtones des régions rurales ou urbaines. Certains pourraient même prétendre que l'on accorde à tort trop de place aux terres et aux ressources compte tenu du rôle décroissant des ressources naturelles dans l'économie canadienne à long terme — surtout comme source d'emploi — et des graves problèmes de surexploitation que connaissent des secteurs tels que les pêches. Il convient également de signaler l'expansion continue du secteur tertiaire et le recul des matières premières au profit du traitement de l'information.

Mais le problème se présente différemment dans les collectivités autochtones. L'utilisation des terres et des ressources constitue depuis des temps immémoriaux la pierre angulaire des économies autochtones, et c'est encore le cas aujourd'hui. Pour la majorité des collectivités autochtones, les ressources naturelles représentent les principales sources de gagne-pain, tant sous leur forme traditionnelle d'activités de subsistance que comme entreprises lucratives.

Il est vrai que des secteurs comme l'exploitation minière, la foresterie, le pétrole et le gaz sont à présent caractérisés par d'importantes unités de production, à forte capitalisation, qui sont extrêmement lucratives, mais créent peu d'emplois. Parfois, la nature même des ressources et le coût de leur extraction et de leur traitement excluent presque d'emblée les stratégies de rechange, mais ce n'est pas toujours le cas. Même dans les secteurs forestier et minier, et certainement dans l'agriculture, la récolte de la faune et la pêche, il est possible de mettre sur

ped des unités de production plus modestes, de manière à créer davantage d'emplois, à augmenter les liens avec les autres composantes des économies locales et à assurer un développement durable.

Nous rejetons également la notion que l'économie informationnelle soit distincte de l'exploitation des terres et des ressources naturelles. De fait, l'économie informationnelle s'étend à tous les secteurs, et les terres et ressources ne font pas exception. Dans l'optique autochtone, l'utilisation judicieuse et la gestion durable des ressources naturelles ont toujours nécessité une forte concentration de savoir, se fondant sur une base de connaissances constituée au cours des siècles et qui est encore pertinente, alors que l'expertise scientifique et technique de la société dominante apporte une contribution différente. Et l'exploitation des terres et des ressources n'est pas non plus séparée de la croissance du secteur tertiaire, puisqu'il y a des liens importants entre des services comme la planification et la gestion des ressources, la comptabilité et l'entretien de l'équipement, et les services offerts dans le domaine du tourisme et des loisirs.

La formule de l'intégration

Tout en acceptant l'importance du développement économique axé sur les terres et les ressources, nous estimons qu'une orientation fondamentalement nouvelle s'impose. Dans le volume 1 de ce rapport, nous avons signalé que l'une des caractéristiques de la période du déracinement et de l'assimilation, surtout au cours de ce siècle, a été l'exploitation des ressources naturelles en territoire ancestral autochtone par des intérêts non autochtones. Sociétés privées ou sociétés d'État, des entreprises de plus en plus grandes et de plus en plus capitalistiques, aidées par les gouvernements, sont venues exploiter les forêts, les mines, les ressources hydroélectriques et les réserves pétrolières et gazières. Les droits ancestraux et issus des traités touchant la terre et les ressources se sont retrouvés mis de côté, les économies traditionnelles ont été perturbées, et les collectivités autochtones n'en ont tiré que peu d'avantages, voire aucun.

Récemment, on s'est davantage efforcé de s'assurer que les collectivités autochtones retirent quelques profits de l'exploitation des ressources, mais pour l'essentiel, les politiques et la pratique restent inchangées. On s'efforce en effet de voir comment structurer les modalités de prêts et de permis pour que les autochtones puissent participer à la pêche commerciale (actuellement) essentiellement non autochtone, comment les contrats de bail

de surface accordés pour les mines d'uranium pourraient imposer l'embauche prioritaire des habitants du Nord, ou encore comment encourager des entreprises autochtones en leur accordant des contrats pour la fourniture de biens et services aux producteurs de ressources naturelles.

On a maintenant une expérience considérable de cette démarche. Dans bien des cas, les autorités, les sociétés actives dans le secteur des ressources et les collectivités autochtones ont vraiment fait tout leur possible pour en assurer le succès. Les recherches entreprises pour la Commission révèlent toutefois que, dans l'ensemble, les résultats sont décevants et que les succès se distinguent surtout par leur rareté. De façon générale, les niveaux d'emploi atteints sont limités au moins de deux points de vue: le nombre de personnes qui travaillent dans le secteur des mines, de la foresterie, du pétrole et du gaz n'est pas beaucoup plus élevé que le pourcentage d'autochtones dans la population canadienne et ce, bien que les collectivités autochtones soient situées à proximité des projets d'exploitation des ressources, et que les chiffres tiennent compte de tous les autochtones qui travaillent dans le secteur et non seulement de ceux qui ont été engagés par des entreprises non autochtones. Deuxièmement, les rapports d'évaluation indiquent tous que les autochtones engagés occupent les emplois les moins spécialisés et les moins rémunérés.

De plus, les collectivités autochtones ont encore des sentiments partagés quant à leur participation à ce type d'exploitation des ressources, malgré les efforts pour faciliter l'intégration des travailleurs autochtones: navettes, membres du personnel qui parlent les langues autochtones, investissements importants dans des programmes d'enseignement et de formation, main tendue aux collectivités avoisinantes. Les réserves exprimées concernent l'envergure des projets, aux conséquences négatives sur l'environnement, à la culture étrangère du milieu de travail, à l'absence de participation de la collectivité aux décisions, aux inégalités qui se manifestent dans les collectivités lorsque certains obtiennent des emplois bien rémunérés contrairement à la majorité, et à l'absence de contrôle de ces activités d'exploitation par les collectivités autochtones. Quant au succès des politiques d'intégration et de participation autochtone dans la pêche commerciale du saumon, par exemple, on en conclut, dans une étude effectuée pour la Commission:

[TRADUCTION] Dans l'ensemble, le taux d'activité des autochtones en ce qui concerne la pêche commerciale au

saumon, calculé en fonction du nombre de bateaux qui appartiennent à des autochtones ou qui sont exploités par ceux-ci, a chuté de 32,4% en 1946 à 15,3% en 1977. [...] En 1984, dernière année pour laquelle on dispose d'estimations fiables, moins de 14% des embarcations appartenait à des autochtones.

Un certain nombre d'initiatives fédérales ont essayé de contenir ces pertes et d'encourager la participation. [...] Quel qu'ait pu être leur mérite, les décideurs fédéraux et les analystes du ministère des Pêches ont généralement reconnu que les objectifs à long terme des programmes n'avaient pas été atteints⁸².

Les conclusions sont semblables dans le secteur minier. Une étude du taux d'activité des Métis concluait que [TRADUCTION] «les Métis de la Saskatchewan ont par le passé peu profité des activités minières dans le nord de la province. Les maigres avantages qu'en ont tirés les particuliers se situent au plus bas échelon de la hiérarchie des activités de développement économique⁸³.» Un aperçu plus général aboutit à la conclusion suivante:

[TRADUCTION] Les avantages fournis par les mines officielles exploitées dans les régions où la main-d'œuvre locale est essentiellement constituée de manœuvres ou d'ouvriers semi-spécialisés, de travailleurs sous-employés ou partiellement engagés dans des activités de subsistance ont été extrêmement limités, ne touchant essentiellement que les localités voisines et n'offrant des possibilités d'emploi qu'à des niveaux de manœuvre ou d'ouvrier semi-spécialisé. Si l'emploi augmente lentement, il demeure néanmoins faible relativement à la composition de la main-d'œuvre locale. L'attribution du travail reste limitée aux catégories d'emplois à faible qualification, et l'on constate jusqu'ici peu d'amélioration.

Les contrats de travail et de service signés avec les entrepreneurs locaux sont limités à certaines activités (transport, nettoyage, petits travaux de construction, services de traiteurs et de surveillance) et restent de taille et d'envergure relativement modestes (à l'exception des contrats de transport et de manutention). Sur le plan des infrastructures sociales, les

avantages ont principalement pris la forme d'installations récréatives nouvelles ou améliorées. Dans un petit nombre de cas, les bandes ont reçu une part des redevances minières provinciales, mais l'existence de compétences fédérales et provinciales distinctes a parfois entravé la distribution des fonds aux collectivités qui y avaient droit (par exemple dans le nord de la Saskatchewan). [...]

Comme l'exploitation minière s'est jusqu'ici essentiellement déroulée en dehors des réserves, les autochtones n'avaient pas une position juridique solide à partir de laquelle ils pouvaient promouvoir et protéger les intérêts de leurs bandes. L'interaction entre les sociétés exploitantes et les collectivités n'a pas toujours été positive, et il est souvent arrivé que les collectivités n'apprennent qu'après coup l'existence de projets d'exploration ou de mise en chantier de mines nouvelles⁸⁴ [...]

En ce qui concerne les forêts, les entrevues réalisées avec des porte-parole des sociétés forestières dans différentes régions du Canada ont conduit aux conclusions suivantes:

[TRADUCTION] Pour ce qui est de l'emploi, l'industrie a considérablement réduit sa main-d'œuvre au cours des 10 dernières années. La plupart des opérations forestières sont sous-traitées et les scieries ainsi que les usines à pâte ont réduit leurs effectifs afin d'améliorer leur productivité et leur compétitivité. Les autochtones sont mal représentés dans toutes les catégories et à tous les niveaux d'emploi, bien qu'ils représentent un fort pourcentage de la population des régions où se déroulent bon nombre d'opérations forestières. La plupart des répondants rejetaient la notion de quotas pour l'équité en matière d'emploi, mais concédaient qu'ils devaient rendre leur main-d'œuvre plus représentative des populations locales.

Dans le domaine de la sous-traitance et des partenariats commerciaux, la même étude en venait à la conclusion suivante:

[TRADUCTION] Un pourcentage important des opérations des scieries et des usines à pâte sont maintenant confiées à des sous-traitants; cela est vrai en particulier des opérations

forestières pour la fourniture du bois d'œuvre et de la sylviculture. Comme c'est le cas dans le domaine de l'emploi, les entreprises autochtones ne représentent qu'un très faible pourcentage des sous-traitants, sauf dans quelques secteurs isolés des opérations de certaines sociétés où ils sont nombreux. Les répondants ont indiqué qu'il serait possible d'augmenter la part des entreprises autochtones, mais ils ont mentionné de nombreux obstacles à une plus grande participation. L'industrie reconnaît toutefois que l'attribution de contrats et les entreprises à contribution égale avec les autochtones favoriseraient une meilleure relation et pourraient garantir l'approvisionnement futur en fibre ligneuse⁸⁵.

Les résultats inégaux et souvent décevants auxquels a abouti cette stratégie ne doivent pas porter à conclure qu'elle mérite d'être abandonnée. Certaines collectivités autochtones ont pu tirer profit des occasions offertes; pour d'autres, elle représente la meilleure, et peut-être la seule, solution possible. Même si les nations autochtones et leurs collectivités sont de plus en plus en mesure d'adopter une stratégie différente, par exemple d'exploiter elles-mêmes leurs terres et leurs ressources dans leurs propres entreprises commerciales, l'emploi et les contrats provenant de sociétés non autochtones dans le secteur des ressources peuvent constituer un terrain de formation utile.

À l'avenir, les nouveaux projets non autochtones d'exploitation des ressources devront mieux tenir compte des aspirations des autochtones. Il serait raisonnable de demander quel aurait dû être jusqu'ici le taux d'activité des autochtones dans les industries de mise en valeur des ressources, et ce qu'il devrait être à l'avenir, sans oublier que la priorité en matière d'emploi devrait aller à ceux qui sont les plus proches du lieu de l'exploitation. Quel pourcentage d'emplois d'autochtones serait considéré comme raisonnable par un gouvernement autochtone qui serait propriétaire ou partenaire d'une opération forestière ou minière sur son propre territoire? Il est peu probable qu'il se contente de 4%, concentrés dans les catégories non qualifiées de la main-d'œuvre. C'est pourtant la situation actuelle dans ces deux industries.

Mais on ne saurait se borner aux nouveaux chantiers d'exploitation. Ce serait abandonner les très nombreux autochtones de l'actuelle génération qui souffrent si cruellement du chômage. Pour l'immédiat, c'est dans les exploitations existantes qu'il faudra trouver la grande majorité des possibilités

d'emploi et d'affaires.

Il faudra adopter de nouvelles démarches si l'on veut offrir aux autochtones et aux entreprises autochtones des débouchés économiques. La coopération est à favoriser dans la plupart des cas. Des mesures incitatives pourront venir s'y greffer. Il est peut-être possible, par exemple, tout en respectant les conditions des ententes commerciales internationales, de fournir des incitatifs fiscaux sélectifs ou une aide directe aux initiatives de formation des entreprises, de subventionner le placement de stagiaires autochtones dans des entreprises, ou encore de fournir un soutien financier lorsque de nouvelles règles environnementales, adoptées pour tenir compte des préoccupations autochtones, entraînent une majoration des coûts.

Les gouvernements, au Canada et ailleurs, se servent de leurs pouvoirs de réglementation pour imposer comme conditions de permis ou de bail des exigences touchant la protection de l'environnement, la transformation ultérieure des ressources, la sécurité des travailleurs et le reboisement. La plupart des accords d'aménagement forestier, par exemple, sont à reconduction tacite, plutôt que perpétuels, ce qui signifie que les détenteurs de permis doivent en respecter toutes les conditions, ainsi que tous les règlements pertinents, pour que les permis soient renouvelés au-delà du délai prévu. Dans bien des cas, la durée prévue est de 20 ans, mais les sociétés les plus avisées sont informées des nouvelles conditions de reconduction et s'efforcent habituellement d'y satisfaire bien avant que le permis n'arrive à échéance.

Les exigences de la Couronne en matière de permis ont rarement inclus les possibilités de développement économique pour les autochtones. De telles exigences pourraient occuper une place prépondérante dans les nouveaux accords.

Ces changements doivent cependant respecter l'importance des capitaux externes. Nos propositions seraient creuses si, en définitive, il n'y avait presque rien à partager. Le Canada doit demeurer pour les investisseurs privés un lieu stable et sûr. Nous estimons toutefois qu'une stabilité achetée au prix de la négation des droits ancestraux et issus de traités est trop chèrement payée. Une telle stabilité ne saurait être durable puisque l'explosion de colère qu'elle susciterait inévitablement viendrait ternir l'image du Canada comme endroit idéal où investir. Nous prétendons que même si les règles étaient profondément modifiées en vue d'améliorer les avantages

économiques des autochtones, la sécurité qu'apporterait une relation plus étroite et mieux équilibrée entre tous les gouvernements concernés situerait avantageusement le Canada, par rapport à ses concurrents internationaux, dans la quête de capitaux. Nous devons de plus insister ici de nouveau sur le fait que les objectifs du système que nous proposons ne seraient aucunement considérés comme anormaux ou extrêmes dans la plupart des pays qui ont à cœur de voir le développement servir leurs populations. Si ces territoires à compétence nouvellement partagée étaient des pays en développement (ce qu'ils sont sous bien des aspects), la méthode que nous préconisons serait parfaitement banale; de fait, elle obtiendrait probablement le sceau d'approbation d'organismes tels que la Banque mondiale ou l'Agence canadienne de développement international. Les nouveaux accords n'imposeraient pas aux employeurs l'embauchage d'autochtones incapables d'accomplir un travail. Ils ne les obligeraient pas à traiter avec des entreprises autochtones qui ne respectent pas leurs engagements. Ils ne les assujettiraient pas à des décisions imposées par des administrateurs de ressources qui n'ont pas les compétences voulues ou qui ignorent tout du monde des affaires.

On devrait inventorier et faire largement connaître les meilleures pratiques des entreprises qui ont réussi à attirer et à retenir une main-d'œuvre autochtone. Il faudrait également trouver des moyens de les faire profiter d'un plus grand nombre d'avantages découlant de ces projets. Certains organismes autochtones, qui prennent une participation financière dans des projets de ce genre, entendent utiliser ce levier pour accéder aux bénéfices et pour influencer les décisions en matière d'embauche, de promotion et d'attribution des marchés. Il faudrait également viser à obtenir des sociétés d'exploitation des ressources installées dans des territoires ancestraux qu'elles versent des rentes ou des redevances et que ces recettes soient déposées dans un fonds de développement économique pour les nations autochtones et leurs collectivités.

À cet égard, la commission Bayda (connue aussi sous le nom d'Enquête du lac Cluff), qui avait été créée en 1977 et avait pour mandat de déterminer si la Saskatchewan devait se lancer dans l'exploitation de l'uranium, en est arrivée à la conclusion qu'une part des redevances provenant de ce minerai devrait être versée à «certains organes administratifs du Nord». La Commission a avancé que:

[TRADUCTION] Si la répartition des avantages économiques

(taxes et redevances, retombées et emplois) et sociaux est laissée aux forces naturelles du marché et aux procédures gouvernementales ordinaires, il y a de fortes chances que la population de la province, en général, en tire le plus gros bénéfice au détriment des gens du Nord. [...]

Le partage direct des redevances provenant de l'uranium avec les gens du nord de la province est justifié pour deux grandes raisons: premièrement, si l'on considère qu'ils ont été livrés à eux-mêmes dans leurs efforts pour améliorer leurs conditions, que les ressources minérales et les recettes que produit leur exploitation représentent de loin la plus grande richesse du Nord et constituent le seul bien-fonds qui rapporte des impôts dans le Nord, que les gens du Nord auront à assumer la plupart des coûts sociaux qu'entraînera l'exploitation de l'uranium, il est juste qu'ils reçoivent une part plus généreuse que les autres habitants de la province des recettes produites par cette exploitation; deuxièmement, le partage des recettes contribuera largement à donner aux habitants du Nord le genre de contrôle qu'ils revendiquent, et qui leur revient de droit, sur leurs propres affaires⁸⁶.

Le gouvernement de la Saskatchewan a fait un pas dans cette direction puisque, depuis 1979, il distribue une partie des recettes aux municipalités du Nord. Il s'est servi pour cela principalement du Northern Revenue Sharing Trust Account, dans lequel sont versées les recettes provenant de la concession et de la vente des terres publiques, recettes ensuite distribuées aux municipalités du Nord — mais pas aux réserves — pour financer les travaux d'immobilisation et les coûts de fonctionnement. Toutefois, cela représente des montants relativement modestes, et ne comprend pas les redevances; celles-ci continuent d'être versées au compte des recettes générales de la province. Les fonds ne sont pas versés directement aux collectivités concernées. En 1993, la Commission mixte fédérale-provinciale d'examen des projets d'exploitation des mines d'uranium dans le nord de la Saskatchewan reprenait la recommandation de la Commission Bayda et recommandait explicitement que des groupes tels que les conseils tribaux, l'Association des Métis de la Saskatchewan et l'Aboriginal Women's Council of Saskatchewan participent aux discussions concernant le partage des recettes⁸⁷.

Recommandations

La Commission recommande:

2.5.9

Que dans l'attente d'accords d'autonomie gouvernementale et de compétence mixte, les gouvernements fédéral et provinciaux imposent aux tierces parties qui renouvellent ou obtiennent des permis d'exploitation des ressources en territoire ancestral autochtone, qu'elles fournissent des avantages importants aux collectivités autochtones, y compris:

- la préférence dans l'emploi et la formation dans tous les secteurs de l'exploitation des ressources;
- l'accès préférentiel aux marchés d'approvisionnement;
- le respect des activités traditionnelles menées sur le territoire;
- l'acceptation des normes environnementales autochtones.

2.5.10

Que les efforts des sociétés d'exploitation des ressources, des nations autochtones et de leurs collectivités et des gouvernements visent à élargir la gamme des avantages tirés de l'exploitation des ressources dans les territoires ancestraux afin d'obtenir:

- une formation et du travail qui ne cantonnent pas les autochtones dans les postes de premier échelon;
- une participation financière dans les projets d'exploitation des ressources;
- une part des rentes provenant des activités d'exploitation.

2.5.11

Que les syndicats présents dans le secteur des ressources participent à l'application de cette politique et la facilitent en raison de la sous-

représentation marquée des autochtones dans ces industries.

Les formules du partenariat et de l'autodéveloppement

La formule de l'intégration a apporté quelques avantages à certains autochtones et, dans une moindre mesure, à leurs collectivités. Des mesures peuvent être prises pour rendre cette formule plus efficace, mais il ressort clairement des chapitres précédents de ce volume que l'approche de la Commission à l'égard du développement économique fondé sur les revenus tirés des terres et des ressources s'appuie sur une toute autre base. L'élément essentiel de cette stratégie consiste à rassembler sous le contrôle (exclusif ou partagé) des autochtones une assise territoriale et un bassin de ressources suffisant pour répondre aux besoins des autochtones et appuyer leurs industries dans le secteur des ressources naturelles. Les autochtones seront alors en mesure d'entreprendre eux-mêmes l'exploitation des ressources naturelles ou de mieux asseoir leur position lors de négociations sur des questions comme celle du partage des recettes, avec d'autres parties telles que les entreprises non autochtones intéressées à une coparticipation ou d'autres gouvernements.

Dans cette optique, comme on l'a vu au chapitre précédent, les gouvernements autochtones ont compétence exclusive sur une assise territoriale élargie et sur les ressources qui s'y trouvent, cette assise étant constituée des réserves actuelles, des terres publiques nouvellement acquises et, le cas échéant, de terres privées qui auront été rachetées. De plus, ils partageront avec les autres gouvernements la compétence sur une partie importante des terres situées au sein de leurs territoires ancestraux qui sont actuellement considérées terres domaniales, ou appartenant à la Couronne.

Une partie des terres et des ressources qui seront mises à la disposition des gouvernements autochtones devront être achetées à leurs propriétaires non autochtones. Nous prévoyons cependant que les négociations porteront essentiellement sur les terres de la Couronne, qui sont immenses. Elles couvrent une superficie, à l'exclusion des eaux territoriales limitrophes, de plus de 8 millions de kilomètres carrés, superficie qui dépasse celle de la plupart des pays.

De plus, malgré des décennies d'exploitation intense par des non-autochtones, ces terres demeurent très riches. Les ressources minières,

forestières, pétrolières, gazières, halieutiques, hydroélectriques ou récréatives constituent le moteur de l'économie dans diverses régions du Canada. Elles procurent des milliers d'emplois, de débouchés commerciaux connexes et de recettes fiscales aux collectivités locales et aux gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéral.

Ces avantages sont pour l'essentiel restés hors de la portée des autochtones qui, pendant des décennies, ont vu se développer les régions voisines des leurs. Cette situation ne pourra véritablement être corrigée que si l'on passe rapidement à une assise élargie de territoires et de ressources, et à une compétence mixte. Les nations autochtones et leurs collectivités, grâce à la revalorisation de leur rôle de propriétaire et de gestionnaire, pourront exercer une influence considérable sur le développement des ressources dans leurs territoires ancestraux, influence qu'ils pourront exercer en partenariat avec des entreprises non autochtones ou par la mise sur pied de leurs propres entreprises, ce qui leur donnera la faculté d'exploiter leurs ressources à leur manière.

La formule du partenariat

Le partenariat avec des sociétés non autochtones, première des deux solutions proposées ci-dessus, devrait susciter de nouvelles occasions d'affaires axées sur les communautés autochtones et offrir de nouvelles possibilités aux entrepreneurs autochtones. Il devrait aussi augmenter considérablement les perspectives d'emploi sur tous les chantiers d'exploitation des ressources.

De telles ententes permettraient également de protéger ce qui tient à cœur aux autochtones — leur environnement, leur culture, leurs institutions — d'une exploitation inconsidérée et de ses conséquences. Au sein des collectivités autochtones, un sentiment largement répandu veut que les opérations de récolte du bois endommagent l'habitat indispensable au maintien de zones viables de piégeage. En vertu des régimes actuels de gestion, les décisions sont généralement prises en fonction des bénéfices escomptés; le piégeage y perd, car une telle évaluation accorde peu d'importance au mode de vie des autochtones, à leur alimentation traditionnelle et à leur culture.

Les partenaires autochtones doivent avoir leur mot à dire quant au rythme et à la nature de l'exploitation des ressources qui s'effectue sur leurs propres

territoires et sur les territoires dont ils partagent la gestion. S'il ne s'accompagne pas du pouvoir d'établir des critères régissant l'exploitation (effectuée en général par le secteur privé), le développement économique autochtone, fondé sur le territoire et les ressources, demeurera un mirage.

Les gouvernements autochtones qui auraient une position de contrôle ou de cogestion pourraient peser les éléments différemment et insister sur une prise en considération plus raisonnable des valeurs culturelles et des usages traditionnels. De la même manière, un gouvernement autochtone pourrait négocier des accords de réserves qui accorderaient une préférence marquée aux fournisseurs locaux de biens et services. Il pourrait insister pour que l'éducation et la formation d'un nombre spécifié de citoyens autochtones fassent partie de tout projet d'exploitation pétrolière et gazière, forestière ou minière.

La collaboration qui s'établira entre des institutions autochtones dynamiques et des organismes de la société majoritaire aux niveaux fédéral, provincial et territorial aura pour effet de susciter des possibilités d'emploi plus nombreuses et plus variées. La gestion des terres domaniales occupe des milliers d'employés, techniciens, spécialistes, gestionnaires et administrateurs au sein des trois ordres de gouvernement. Actuellement, on compte dans leurs rangs très peu d'autochtones.

La compétence mixte signifie que les gouvernements des nations autochtones devront, pour tenir pleinement leur rôle de partenaires, disposer des mêmes capacités que leurs associés. Ces gouvernements devront même insister sur ce point afin de ne pas se laisser submerger par les opinions d'experts venus de l'extérieur. Ces capacités doivent émaner de la population autochtone elle-même, si celle-ci désire que son gouvernement tire pleinement parti de ces accords. Cela revêt une double importance en ce qui concerne la gestion des terres et des ressources puisque les autochtones ont des connaissances, des lumières et des valeurs à apporter à cette gestion, bref, une vision des choses qu'il faut les encourager à utiliser de pair avec les connaissances scientifiques plus conventionnelles. Sans vouloir suggérer que les gouvernements autochtones auraient besoin du même nombre d'employés que comptent les organismes non autochtones, il est bien évident qu'il y aura beaucoup plus de débouchés pour les personnes ayant les compétences requises qu'il n'est d'autochtones les possédant.

Ces situations — offrant aux autochtones des emplois intéressants, bien

rémunérés et stables sans pour autant les obliger à abandonner leurs collectivités ou à renoncer à la possibilité de conjuguer mode de vie traditionnel et mode de vie moderne — représentent pour ceux qui ont dû quitter leur milieu afin de trouver un emploi satisfaisant la possibilité de vivre dans leurs propres collectivités sans sacrifices financiers. Certains emplois de nature technique ou gestionnelle se trouveront en milieu urbain et pourraient fournir un débouché aux autochtones qui ont déjà quitté leurs collectivités.

Le cheminement qui mènera de l'état actuel des choses à une situation où les autochtones détiendraient la moitié ou plus des postes dans des organismes mixtes de gestion sera long et ardu. La société canadienne doit cependant prendre, dès maintenant, un engagement ferme à l'égard du partage des compétences si l'on veut qu'il soit possible d'amorcer la mise en place des changements nécessaires.

La formule de l'autodéveloppement

Lorsque nous disons «autodéveloppement», nous entendons par là la gestion des terres et des ressources appartenant aux nations autochtones ainsi que leur exploitation par des entreprises autochtones. L'expérience canadienne a montré que la gestion des terres et des ressources autochtones par des non-autochtones dans des secteurs tels que la forêt et la pêche, a été désastreuse. Prenons par exemple le secteur forestier. Le vérificateur général du gouvernement fédéral concluait dans son rapport de 1992:

À la lumière des résultats de notre examen, nous en venons à la conclusion que le MAINC ne s'acquitte pas, avec tout le souci professionnel, de ses responsabilités légales en ce qui concerne la gestion des forêts des Indiens.

Compte tenu de l'incertitude qui entoure cette question et de l'obligation de plus en plus sentie dans laquelle se trouve le gouvernement fédéral de rendre compte de sa gérance des intérêts indiens, il faut que le ministère revoie, avec les diverses bandes, la façon dont il gère les forêts. À défaut de s'acquitter de ses responsabilités à cet égard, le ministère pourrait faire l'objet d'action en justice⁸⁸.

Entre autres problèmes découlant de la gestion des forêts par le MAINC, on

peut citer l'absence de mandat clair dans la gestion de secteurs autres que l'octroi des permis de coupe, le nombre insuffisant d'employés compétents qui permettraient au ministère d'assumer ses responsabilités légales en ce qui concerne les forêts des Indiens et enfin la réglementation qui, par certains côtés, contredit la *Loi sur les Indiens* et décourage la création de sociétés mixtes. Qui plus est, cette réglementation est dépassée. À ce propos, le Vérificateur général fait aussi les observations suivantes:

L'adoption du *Règlement sur le bois de construction des Indiens* remonte à 1954. À cette époque, l'exploitation forestière était synonyme de coupe de bois. Le reboisement était laissé à la nature. Aussi, le règlement est-il silencieux sur toutes les pratiques de sylviculture modernes qui permettraient de récolter du bois dans les terres indiennes de manière durable. Le règlement ne permet pas davantage d'assurer la bonne gestion des ressources qui sont touchées de façon importante par les opérations forestières, comme l'eau et la faune. Qui plus est, la préservation de l'habitat naturel constitue vraisemblablement un facteur d'importance dans les coutumes agricoles, culturelles et spirituelles des bandes indiennes.

Aux États-Unis, le régime de propriété diffère du nôtre, mais la gestion externe a donné des résultats tout aussi insatisfaisants. En ce qui concerne les gisements miniers, par exemple, les droits tréfonciers appartiennent depuis longtemps aux autochtones, alors que la gestion est confiée au Bureau of Indian Affairs. L'expérience américaine montre que le titre de propriété ne suffit pas à lui seul à garantir que les ressources seront exploitées en conformité avec les intérêts à long terme de la collectivité autochtone:

[TRADUCTION] Jusqu'en 1982, il était illégal pour les Indiens de se lancer dans l'exploitation externe des minerais de leur sous-sol. La mise en valeur des ressources minières des Indiens était, au contraire, soumise à des procédures de mise aux enchères et de concessions semblables à celles que le U.S. Bureau of Land Management pratiquait à l'égard des ressources minières se trouvant sur les terres publiques. [...]

Le système ne prévoyait aucune protection ou garantie automatique. Il n'imposait même pas de consultation quant aux priorités et aux valeurs tribales, ou au respect des sites sacrés et de l'environnement local. [...]

Au début des années 70, non seulement les maigres recettes financières qu'avait rapporté le régime des redevances fixes ont commencé à agacer les tribus concernées, mais une pléthore de problèmes écologiques, culturels et administratifs ont fait naître la discorde. [...] Une résistance à l'exploitation à grande échelle des ressources minières commençait à se manifester dans de nombreuses réserves où la population acceptait de plus en plus mal d'avoir été exclue de la prise de décisions, d'avoir vu ses priorités culturelles et religieuses niées, et d'avoir dû subir la majorité des conséquences écologiques et sociales sans pour autant avoir obtenu une juste part des avantages. Les concessions du BIA ont été peu à peu considérées comme l'instrument principal de transfert à des non-autochtones du contrôle et de l'exploitation des gisements miniers et des autres ressources naturelles appartenant aux Indiens. Des attitudes nouvelles et des solutions différentes prirent forme peu à peu alors que les diverses tribus s'efforçaient de trouver d'autres modes de développement que la concession, ce qui leur permettrait de protéger leurs cultures et leur environnement, tout en profitant des emplois, des recettes, et de l'expérience d'exploitation et de gestion que la mise en valeur des ressources minières avait le potentiel d'offrir. [...]

Les tribus indiennes américaines, après avoir d'abord assumé la responsabilité de l'exercice de leurs droits de propriété, prirent ensuite en charge la responsabilité de réglementation (y compris la délivrance de permis, l'administration du régime

fiscal et l'application de certaines normes environnementales); elles commencèrent enfin à promouvoir la mise en valeur des ressources minières se trouvant sur leurs propres réserves afin d'en faire bénéficier financièrement la tribu et de créer des emplois. Le potentiel des rendements économiques directs et des avantages non pécuniaires de l'exploitation des ressources sur la réserve n'est devenu véritablement important que lorsque les tribus ont commencé à négocier elles-mêmes les ententes⁸⁹.

La propriété et l'exercice de l'autorité gestionnelle apportent la capacité d'influencer l'exploitation des ressources naturelles à la manière de la nation autochtone concernée. Celle-ci pourrait fort bien choisir une façon tout à fait originale. Dans le cas des forêts, par exemple, l'Association nationale de foresterie autochtone a fait part à la Commission de l'importance que revêt la forêt pour les peuples autochtones du Canada:

[TRADUCTION] Les forêts sont notre foyer, notre terrain de chasse, notre terre cérémonielle. La place qu'occupe la forêt dans les valeurs autochtones joue donc un rôle prépondérant dans le développement social et économique de la communauté. Pour les autochtones, le lien avec la forêt va bien au-delà du simple abattage des arbres: la sylviculture incorpore le soin et la gérance de l'écosystème complet de la région, d'où la nécessité de pratiques forestières ne menaçant pas la pérennité de la biodiversité et des habitats de la faune.

Ces valeurs autochtones sont évidentes dans le choix de nos pratiques forestières. Nous préférons les méthodes de récolte qui perturbent peu l'habitat forestier. Lorsque nous replantons, nous cherchons à régénérer l'habitat tout entier, et nous utilisons donc les pesticides et les herbicides avec une extrême prudence. De même, le reboisement ne se limite pas nécessairement, selon nous, à une ou deux espèces; il pourrait inclure des plantes qui ont pour nous une importance culturelle, tels le frêne noir que nous utilisons pour la fabrication des paniers, ou certaines baies ou plantes médicinales que nous

employons à des fins religieuses ou culturelles. Du point de vue autochtone, une forêt saine doit offrir aux collectivités une vaste gamme d'activités économiques, telles que la chasse, la pêche, le piégeage, le tourisme, le bûcheronnage, et la gestion des ressources fauniques ainsi que celle des forêts elles-mêmes.

Harry M. Bombay

Association nationale de foresterie autochtone

Ottawa (Ontario) 1er novembre 1993*

La propriété et le pouvoir de gestion donnent également la possibilité d'organiser différemment la récolte des ressources naturelles, selon une échelle et un échéancier qui s'éloignent de la norme habituelle. La production à petite échelle est possible dans des secteurs tels que la pêche, l'agriculture ou l'exploitation des ressources fauniques, forestières ou minières. Dans le domaine minier, par exemple, les recherches de la Commission montrent que les nations autochtones peuvent choisir de signer des ententes avec de grandes sociétés minières à fort coefficient de capital et à contrôle extérieur, et continuer comme par le passé de faire exploiter leurs ressources tout en se prévalant de leurs droits de propriétaires pour obtenir d'importants avantages sous forme d'emplois, de marchés ou de redevances. Elles peuvent aussi décider d'exploiter elles-mêmes leurs ressources, de le faire par des opérations plus modestes et gérables dans le contexte de la stratégie globale de développement élaborée par la nation. Dans ses propos sur l'expérience internationale en matière d'exploitation minière et sur les inconvénients des grandes exploitations à fort coefficient de capital, Jeffrey Davidson, du Département des mines et de la métallurgie de l'Université McGill, fait valoir ainsi les avantages des petites mines:

[TRADUCTION] Il existe des raisons convaincantes d'amener les pays à réexaminer leurs attitudes à l'endroit de l'exploitation minière à petite échelle. Les petites mines ont le potentiel de contribuer fortement au développement physique et économique des régions rurales ainsi qu'à un relèvement durable de leur niveau de vie. Ce type d'activité peut susciter de nouveaux débouchés économiques dans une région, contribuer au développement d'une infrastructure communautaire et améliorer la qualité de vie des travailleurs, de leurs familles et de la collectivité en général. Elles peuvent donner l'occasion de perfectionner les compétences professionnelles et gestionnelles des populations locales.

Les petites mines, lorsqu'elles sont bien organisées et bien gérées, peuvent devenir économiquement autonomes et générer des revenus nets qui, pour l'essentiel, resteront dans la collectivité. Les mines de dimensions modestes dont les propriétaires exploitants appartiennent à la collectivité, offrent d'autres atouts et possibilités, notamment:

1. l'opération dans des régions éloignées avec une infrastructure plus modeste;
2. l'extraction de gisements moins importants qui ne seraient pas viables à plus large échelle;
3. des besoins moindres de capitaux et des délais d'entrée en production plus courts;
4. une meilleure capacité de réaction et d'adaptation aux caprices du marché;
5. une moindre perturbation du cadre social et économique en place. Les petites mines apportent des emplois et des revenus en espèces et ouvrent ainsi la porte à une économie monétaire qui vient souvent compléter, plutôt que remplacer, les activités économiques traditionnelles que sont l'agriculture et la pêche notamment⁹⁰.

Davidson enchaîne en précisant que la stratégie de l'exploitation à petite échelle ne peut pas s'appliquer à tous les gisements miniers et à tous les emplacements, mais qu'elle est réalisable dans de nombreuses situations.

La formule de l'autodéveloppement nécessite un ensemble de politiques et de programmes très différents de ceux de la formule d'intégration décrite plus tôt. Les pouvoirs publics ont déjà pris connaissance de certaines questions qui méritent examen. Dans le domaine des pêches sur la côte ouest, par exemple, ils s'efforcent depuis le milieu des années 70 de faire une plus large part à l'utilisation du saumon par les autochtones à des fins alimentaires et cérémonielles; ces efforts, qui ont été encouragés par l'arrêt *Sparrow*, ont abouti à la Stratégie sur les pêches autochtones. Nous avons déjà mentionné le soutien qui a été donné, dans les années 80, aux organismes sectoriels voués à l'agriculture et aux forêts. Toutefois, on n'a pas le sentiment que ces

initiatives et que cette formule d'exploitation des terres et des ressources autochtones aient été prioritaires, ni d'ailleurs toujours bien pensées.

La liste des problèmes non encore résolus de façon satisfaisante est certes longue. On y trouve notamment ces questions essentielles que sont la reconnaissance des droits ancestraux et issus de traités, l'obtention d'une assise élargie de terres et de ressources, la clarification des droits de propriété et de gestion des ressources se trouvant à la surface ou sous la surface des territoires autochtones, et la nécessité de dresser l'inventaire des ressources. Ce dernier point est particulièrement urgent dans des secteurs comme la forêt, les mines et l'agriculture car comment savoir, sans de tels inventaires, quels types d'exploitation sont possibles et quels régimes de gestion doivent être instaurés. Dans bon nombre de ces secteurs, surtout dans la pêche, l'exploitation forestière et la récolte de la faune, il est impératif d'adopter des mesures de réadaptation ou de conservation des stocks. Ces questions ont fait l'objet d'une analyse et de recommandations dans le chapitre précédent.

Un débat quant aux différentes formules de mise en valeur des ressources a été soulevé au sein des nations et des collectivités autochtones, débat qui va d'ailleurs jusqu'à mettre en question le principe même de l'exploitation. Il importe donc de rallier l'unanimité de la collectivité sur la manière dont devraient être exploitées les ressources qui relèvent de l'autorité de la nation autochtone, qui s'y livrera, à quel rythme et sous quel régime de propriété, et quelles en seront les conséquences pour les autres utilisateurs.

Dans des secteurs comme la pêche et l'exploitation forestière, il faudra affronter efficacement l'hostilité que manifestent des intérêts non autochtones, combattre le racisme et désamorcer les conflits au niveau communautaire. Les stratégies mises en place pour ce faire devront toutefois tenir compte de la crise économique qui frappe les producteurs non autochtones de ressources dans de nombreuses régions du Canada côtier, rural et septentrional, situation qui contribue à alimenter l'hostilité à l'égard des autochtones.

Les recherches de la Commission dans le secteur des pêches laissent entrevoir quelques amorces de solution. Dans les Maritimes, il a été suggéré [TRADUCTION] «de placer les ressources entre les mains des dirigeants locaux, autochtones et non autochtones, et de créer de nouvelles structures au sein desquelles ils puissent collaborer afin de réduire les tensions, de

résoudre les problèmes d'ordre technique et de mettre sur pied des mécanismes de règlement des différends». Il importe tout particulièrement que les principaux organismes de pêcheurs de la région soient «cooptés dans le processus le plus rapidement possible afin de parer au danger de voir les plus extrémistes de leurs membres convaincre de nouveaux adeptes d'adopter leur attitude hostile à l'égard des pêcheurs autochtones⁹¹».

En ce qui concerne la pêche au saumon sur la côte ouest, et surtout dans le fleuve Fraser, une autre étude recommande principalement d'accroître la quantité de saumon à la disposition des parties intéressées grâce à une gestion améliorée des stocks spécifiques, processus dans lequel les autochtones en ayant recours à des technologies traditionnelles, peuvent jouer un rôle déterminant. Cet accroissement des stocks, conjugué à un traitement équitable de tous les intervenants, pourrait aboutir à une situation dont tout le monde sort gagnant et, par conséquent, désamorcer les tensions dans la pêcherie du saumon⁹².

Enfin, nous revenons à la nécessité de renforcer la capacité des nations autochtones et de leurs collectivités en matière de réglementation et de gestion. De toute évidence, cela suppose autant un effort d'éducation et de formation qu'une capacité institutionnelle. L'entière responsabilité de gérer les terres assujetties à leur compétence exclusive incombera aux gouvernements des nations autochtones, qui devront établir les conditions dans lesquelles ces terres seront exploitées et préciser les avantages économiques qu'ils en attendent. Cela nécessitera le démantèlement progressif d'entités comme Pétrole et gaz des Indiens du Canada et autres organismes gouvernementaux actuellement chargés de la gestion et de l'attribution des terres et des ressources autochtones et de leur remplacement par des entités autochtones.

Il faudra créer une importante capacité institutionnelle en matière de territoire et de ressources. Il incombera alors aux gouvernements autochtones d'élaborer des stratégies de développement économique qui respectent les valeurs de la communauté et qui reflètent ses préférences quant aux rôles relatifs des entreprises autochtones et des sociétés de l'extérieur. Les nouvelles institutions se verraient confier de nombreuses tâches, y compris l'inventaire des ressources, la structure et la perception des redevances, l'application de la réglementation environnementale, ainsi que la responsabilité sur toute une gamme de ressources, allant des eaux à l'agriculture.

Pour avoir des rapports efficaces et efficients avec les autres gouvernements et le secteur privé, ces nouvelles institutions devront, tout d'abord, assembler de vastes quantités d'information et de connaissances de provenances diverses. Pour se maintenir à l'avant-garde de la société de l'information, elles devront utiliser des moyens technologiques comme les systèmes d'information géographique et les capacités informatiques d'inventaire et d'analyse des ressources et se doter des outils qui permettent d'analyser les débouchés commerciaux.

Comme nous l'avons signalé dans d'autres contextes, la constitution de capacités sur le plan institutionnel et sur celui des ressources humaines revêt une importance particulière aux niveaux national et sectoriel. C'est ce que préconisait une étude sur les pêches autochtones dans les Maritimes faite pour la Commission:

[TRADUCTION] Les consultants trouvent de grands avantages à la mise sur pied de structures de gestion ayant une assise plus large au niveau provincial ou régional:

1. une plus grande influence politique dans les rapports avec les gouvernements et les collectivités non autochtones, et peut-être la disparition du «diviser pour régner» qui régit encore la stratégie sur les pêches autochtones du ministère des Pêches et des Océans;

2. un renforcement de la capacité à négocier et à conclure des ententes de partenariat en vue de la cogestion des ressources halieutiques avec d'autres groupes d'intervenants;

3. des moyens plus efficaces de résoudre les difficultés lorsque des pêcheurs de différentes Premières nations, ou des pêcheurs n'habitant pas les réserves, souhaitent récolter les ressources dans les mêmes lieux de pêche hors réserve;

4. une plus grande cohérence administrative et la réalisation d'économies d'échelle dans:

- la formation et la surveillance du personnel;
- le financement, l'organisation et la réalisation des travaux de recherche;

- l'amélioration des stocks et le renouvellement de l'habitat;
- la prestation des services de conservation, d'octroi de permis, de contrôle des prises, et de surveillance générale;

5. une plus grande uniformité et moins de risque d'ingérence de la politique locale dans la prestation des services aux pêcheurs autochtones⁹³.

Le point vulnérable de la stratégie, qui vise à lier le développement économique des autochtones à l'accès aux terres et aux ressources, réside dans le faible nombre de particuliers et d'entreprises autochtones qui possèdent les compétences nécessaires pour satisfaire aux besoins des nouvelles institutions gouvernementales, des nouvelles entreprises autochtones, et des sociétés non autochtones qui participent à l'exploitation des terres et des ressources. Plus loin dans ce chapitre, nous examinerons des questions qui touchent la formation et l'éducation. Nous montrerons que la formation, tout importante qu'elle soit, ne suffit pas. En l'absence de la conviction que la pleine participation à un travail productif présente une possibilité réelle, il ne sera pas possible de remédier à l'absence de motivation qui met prématurément fin à la scolarité de tant de jeunes autochtones.

Notre perspective offre une réponse à la question «se former pour quoi?» De fait, elle lui donne même une urgence considérable. La charge de planifier, d'élaborer et de mettre en œuvre les divers programmes et cours nécessaires est certainement intimidante, mais on pourra compter sur l'aide d'un nombre croissant d'établissements de niveau collégial et universitaire qui commencent à offrir les programmes et les méthodes qui seront nécessaires.

Nous croyons aussi qu'il est possible de former de vastes coalitions entre les secteurs privé et public, les syndicats et les établissements d'enseignement afin de concrétiser les déclarations d'appui qui ont été adressées à la Commission et à d'autres instances. Nous explorerons plus loin dans ce chapitre les mesures pratiques nécessaires à la constitution de ces coalitions.

La tâche est monumentale. L'écart entre la réalité actuelle et les conditions nécessaires à la concrétisation de la vision est réellement énorme. Nos recherches indiquent, par exemple, que les autochtones sont relativement

peu représentés parmi les diplômés des universités et collèges en gestion de l'environnement, en géologie, en foresterie, en agronomie, en biologie, en zoologie, en ingénierie, en commerce et en développement économique. Ces chiffres expliquent, en partie, la faible représentation des autochtones dans les organisations privées et publiques actives dans ces domaines, mais il se peut aussi que les étudiants aient été influencés, dans leur choix, par l'absence réelle ou perçue de débouchés, et par une préparation insuffisante en sciences et en mathématiques, notamment.

Il est urgent de commencer à susciter chez les autochtones de tous âges, mais plus particulièrement chez les jeunes, la conviction qu'ils ont maintenant, véritablement, la possibilité de façonner leur propre avenir, de servir leurs collectivités et de renforcer leurs nations. Les gouvernements autochtones devront préciser la conception de leurs institutions gestionnelles, arrêter dans le détail les effectifs et les compétences nécessaires, et élaborer des stratégies visant à amener leurs populations au niveau de compétence et d'expérience voulu, afin qu'ils puissent à terme entrer dans ces institutions et contribuer à leur fonctionnement.

Conclusion

Les industries des ressources naturelles sont très différentes les unes des autres. Aussi, lorsqu'on parle de ce sujet, la discussion ne tarde pas à se centrer sur les problèmes et les solutions spécifiques à chaque secteur. Sans entrer dans les détails propres à chacun d'eux, nous avons voulu définir plusieurs formules de développement économique fondées sur les terres et les ressources. Nous avons suggéré que, dans la mesure du possible, il faudra préférer la formule assurant aux nations autochtones et à leurs collectivités une assise foncière et des ressources suffisantes et allant dans le sens de leur volonté d'exploiter leurs ressources selon leurs propres priorités.

Grâce à cette formule, nous croyons que les ressources naturelles pourront être mieux gérées et que les nations autochtones et leurs collectivités tireront de nombreux avantages du processus de développement économique. Selon certaines indications, il existerait un potentiel non exploité dans tous les secteurs des ressources naturelles. À propos des forêts, par exemple, le Vérificateur général tire la conclusion suivante:

Selon les estimations de Forêts Canada, les niveaux de récolte

actuels qui sont rapportés dans les forêts des réserves ne représentent que 25 p. 100 du potentiel de coupe annuelle permise. Les forêts indiennes produisent aussi moins de fibre ligneuse qu'elles ne devraient. Par conséquent, il semble que les niveaux de récolte actuels pourraient augmenter de façon sensible si on améliorait les méthodes de gestion forestière. À long terme, cette mesure pourrait éventuellement faire passer la récolte annuelle à près de cinq millions de mètres cubes par année, ce qui engendrerait des expéditions de billes d'une valeur estimée à près de 200 millions de dollars par année, et se traduire par des possibilités directes d'emploi pour près de 10000 personnes⁹⁴.

Dans les secteurs de la pêche sur les côtes est et ouest, de l'agriculture dans les Prairies et de l'exploitation faunique dans les régions septentrionales, il y a lieu de penser qu'on parviendra à exploiter les possibilités de développement économique si l'on parvient à harmoniser les stratégies et les politiques nécessaires.

Recommandations

La Commission recommande:

2.5.12

Que les gouvernements fédéral et provinciaux favorisent le développement économique autochtone en reconnaissant que les terres et les ressources sont un facteur essentiel à l'autonomie économique des nations autochtones et de leurs collectivités.

2.5.13

Que les gouvernements autochtones, avec l'appui financier et technique des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, entreprennent de renforcer leur capacité de gérer et d'exploiter les terres et les ressources, ce qui exigera notamment:

a) créer des institutions autochtones adaptées pour assurer la gestion et l'exploitation des terres et des ressources autochtones ou renforcer les

institutions existantes;

b) déterminer les connaissances et les compétences que devra posséder le personnel de ces institutions;

c) mettre en œuvre des mesures d'urgence dans les domaines de l'éducation, de la formation et de l'expérience pratique afin de préparer les autochtones à travailler dans ces secteurs;

d) mobiliser les collectivités afin qu'elles encouragent et appuient les efforts déployés dans les domaines de l'éducation, de la formation et de l'expérience pratique;

e) prêter les services d'employés d'autres gouvernements et organismes, afin que ces institutions puissent exercer leur mandat.

2.5 L'agriculture

Comme nous l'avons vu, chaque industrie du secteur des ressources naturelles a des caractéristiques qui lui sont propres; nous nous sommes penchés sur plusieurs de ces industries au chapitre 4, dans notre examen des terres et des ressources. Dans la présente section, nous examinons de plus près un secteur, l'agriculture, pour faire voir certains des problèmes concrets de développement économique qui doivent être résolus.

Avec la création des réserves et l'impossibilité qui en a découlé pour les autochtones de gagner leur vie selon les méthodes traditionnelles sur une assise territoriale considérablement réduite, la promotion de l'agriculture est apparue comme une solution aux problèmes d'ordre économique que connaissaient les autochtones et un moyen d'encourager la civilisation et la citoyenneté. Les études de cas ont révélé quelques succès initiaux, mais ces premières tentatives agricoles ont bientôt cédé le pas à la déception et au renoncement.

Dans ce qui constitue peut-être l'étude historique la plus détaillée sur les initiatives en matière d'agriculture touchant les Indiens des Prairies à la fin du XIXe siècle et au début de ce siècle, Sarah Carter examine les raisons de cet échec:

[TRADUCTION] On explique généralement l'échec de l'agriculture dans les réserves de l'Ouest canadien par l'impossibilité de convaincre les Indiens de la valeur ou de la nécessité de l'entreprise. Le travail soutenu qu'ils devaient fournir était, disait-on, étranger à leur culture et le passage de l'état de chasseur à celui d'agriculteur exigeait plusieurs siècles d'adaptation. Lorsque j'ai entrepris d'examiner cet échec de l'agriculture à fournir un gagne-pain aux habitants des réserves, je pensais enrichir cette explication, mais en la laissant essentiellement intacte. Toutefois, en remontant mes sources, j'ai vite compris qu'elle était injustifiable.

Ce sont les Indiens, et non le gouvernement, qui ont manifesté très tôt un intérêt soutenu pour l'introduction de l'agriculture dans les réserves. Bien que le gouvernement ait publiquement proclamé que son but était d'aider les Indiens à se convertir à l'agriculture, il n'a pas fait grand-chose de concret en ce sens. De fait, les politiques officielles ont eu pour effet de ralentir l'introduction de l'agriculture dans les réserves. Les Indiens ont dû convaincre les représentants du gouvernement de la nécessité et de l'importance de cette activité. Lors de la négociation des traités et des assemblées qui ont suivi, ils ont demandé l'assurance qu'on leur permettrait de gagner leur vie par une activité agricole, et ils ont utilisé tous les moyens à leur disposition pour persuader un gouvernement réticent à leur fournir les moyens de mener une activité agricole. Ils se sont montrés très désireux de pratiquer l'agriculture et de se libérer de l'assistance du gouvernement, malgré les résultats décourageants obtenus année après année. Tous les Indiens ne souhaitaient pas devenir agriculteurs, mais beaucoup étaient intéressés, et les circonstances en ont obligé certains à envisager cette possibilité à une époque où les choix étaient limités. Entre 1885 et 1895, les politiques officielles ont rendu virtuellement impossible la pratique de l'agriculture dans les réserves parce que les agriculteurs n'avaient pas le droit d'utiliser les techniques nécessaires à la pratique de l'agriculture dans l'Ouest. L'encouragement à la cession des terres de réserves au début du siècle n'a fait que rendre plus impossible encore l'établissement d'une économie stable fondée sur l'agriculture⁹⁵.

Bien que les agriculteurs métis n'aient pas été assujettis à la *Loi sur les Indiens* ni placés sous la supervision des agents fédéraux, leurs tentatives dans le secteur agricole furent semblables sous bien des aspects. Dans les décennies qui ont précédé 1870, les Métis de la rivière Rouge avaient commencé à pratiquer l'agriculture sur d'étroites bandes de terre perpendiculaires à la berge. Celles-ci assuraient une bonne production de subsistance et une agriculture mixte à petite échelle, qui permettait de compléter les autres sources d'alimentation et de revenu (comme la chasse au bison ou le troc), mais elles étaient tout à fait insuffisantes pour l'exploitation commerciale. Il semble que les concessions foncières accordées par voie de *scrips* après 1870 par le gouvernement aient eu plutôt pour objet de régler les revendications des autochtones sur le titre ancestral que d'établir des exploitations agricoles commerciales viables. Il est un fait que la plupart des Métis ne disposaient pas des capitaux, de la technologie ni des connaissances techniques nécessaires pour mettre en valeur les nouvelles terres et qu'ils n'ont pas reçu l'assistance dont ils auraient eu besoin. Par suite de la perte de cette assise territoriale et de leur dispersion vers l'ouest et le nord, les Métis se sont retrouvés dans certains cas sans terre, dans d'autres cas avec des terres dont le titre foncier était douteux et, au mieux, avec la possibilité de tirer une modeste subsistance d'une exploitation agricole mixte et marginale, en la complétant par d'autres sources de revenu⁹⁶.

Libres de ces contraintes et tirant profit des terres soustraites au contrôle des autochtones, les agriculteurs non autochtones entreprirent de développer une agriculture commerciale avec l'aide des politiques gouvernementales et en profitant des technologies de pointe. Dès la fin de la Première Guerre mondiale, mais surtout après la Deuxième, l'écart entre l'agriculture autochtone et non autochtone est devenu de plus en plus évident et n'a cessé de se creuser.

Au cours des trois dernières décennies, les gouvernements ont adopté un certain nombre d'initiatives en vue de renverser la négligence et la marginalisation dont avait souffert le secteur agricole autochtone. Par exemple, des programmes comme la *Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole (ARDA)*, les ententes spéciales d'aménagement rural et de développement agricole (ententes spéciales ARDA) et les ententes de développement économique et régional (EDER) ont donné lieu, dans une certaine mesure, à une utilisation efficace des terres de réserve et, ce faisant, ont rendu indispensable un certain effort dans l'aménagement des

terres⁹⁷. Dans les années 80, le ministère des Affaires indiennes a financé un certain nombre de programmes agricoles en Ontario, au Manitoba et en Saskatchewan. D'après les études réalisées pour la Commission, ces programmes ont connu des débuts difficiles, mais, dans l'ensemble, ils constituent un progrès important dans la prestation de services consultatifs aux agriculteurs autochtones, dans l'administration d'un ensemble de programmes de soutien et dans la formation d'un personnel autochtone en agriculture. Nous y reviendrons plus loin.

Dans les années 70 et 80, les Métis ont bénéficié dans une certaine mesure des programmes fédéraux de soutien, mais dans une moindre mesure que les Indiens inscrits, la principale difficulté tenant au fait qu'ils n'avaient pas droit au financement. Les ententes spéciales ARDA, par exemple, ont été l'un des premiers programmes fédéraux auxquels avaient droit les Métis, et les trappeurs et pêcheurs métis en ont bénéficié, mais les critères d'admissibilité éliminaient de fait les candidats métis dans la catégorie agricole⁹⁸. Bien que les agriculteurs métis aient par la suite été admissibles à d'autres programmes et stratégies comme le Programme de développement économique des autochtones et la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones, l'accès en est resté extrêmement limité et ils n'ont pu obtenir l'aide de programmes agricoles du ministère des Affaires indiennes.

L'autre obstacle au progrès de l'agriculture autochtone tient au fait que le secteur agricole canadien dans son ensemble subit des transformations, ce qui rend plus difficile que jamais la mise sur pied d'exploitations agricoles commerciales viables dans les domaines de l'élevage ou des cultures céréalières et fourragères:

[TRADUCTION] Le plus récent phénomène est celui de la «mondialisation des marchés». En fait, le point du circuit alimentaire où l'on détermine les prix mondiaux et où l'on décide qui approvisionnera tel ou tel marché, s'est éloigné des producteurs primaires et de leurs organisations traditionnelles de collecte et de vente. La vente aux enchères du bétail et le silo à grains qui constituaient autrefois les deux pôles de distribution et de fixation des prix, ne sont plus aussi dominants.

Une grande partie du circuit alimentaire (soit un tiers du total environ) est maintenant dominée par quelques grandes sociétés

qui ont souvent des liens avec d'autres à l'échelle internationale et qui achètent des denrées dans le monde entier pour les intégrer dans des aliments préparés. Les frontières nationales ne sont plus que de simples désagréments et non des restrictions au commerce, et les distances sont calculées dans les frais généraux. En conséquence, ce sont le prix, la qualité et la capacité de fournir les quantités voulues sur demande, qui déterminent quelle région alimentera le circuit.

Pour un exemple précis de l'évolution de la situation, voici 30 ans encore, les abattoirs canadiens pouvaient déclarer en toute confiance qu'ils accepteraient et vendraient tout animal que l'éleveur leur livrerait. Désormais, l'animal doit satisfaire à des critères très précis de qualité fixés par le marché, faute de quoi il sera payé à très vil prix, sans compter que la date de livraison devra peut-être être fixée d'avance. Pour l'agriculture autochtone, cela signifie qu'une entreprise de production, individuelle ou gérée par la bande, doit être prête, en quelque sorte, à «réussir du premier coup», c'est-à-dire fournir des cultures ou du bétail de la qualité voulue et dans les quantités qu'exige le marché, lequel ne fait preuve d'aucune tolérance à l'égard du manque d'expérience ou de l'inefficacité⁹⁹.

Cette tendance a notamment pour conséquence de limiter sérieusement la capacité des producteurs individuels de soutenir seuls la concurrence. Il importe donc plus que jamais de mettre sur pied des organismes autochtones agricoles solides et d'assurer une bonne représentation des autochtones dans les organismes généraux comme le Saskatchewan Wheat Pool, la Fédération canadienne de l'agriculture et la Canadian Cattlemen's Association.

Par ailleurs, les questions portant sur l'envergure des entreprises, la technologie, les connaissances et les compétences conservent toute leur importance. Au Canada, depuis le milieu des années 60, le nombre d'exploitations agricoles ayant un chiffre d'affaires brut annuel de moins de 100000\$ a fortement diminué, tandis que le nombre de celles ayant un chiffre d'affaires brut supérieur a considérablement augmenté. Comme le laissent deviner ces chiffres, la superficie moyenne de ces exploitations a également augmenté et, de 1941 à 1986, elle a même plus que doublé dans toutes les régions du pays, sauf en Ontario et au Québec¹⁰⁰.

En ce qui concerne les exigences en matière de technologie, de connaissances et de compétences, les tendances que l'on dénote dans le secteur céréalier sont typiques de l'agriculture dans son ensemble:

[TRADUCTION] Les compétences nécessaires à la gestion d'une exploitation agricole ont énormément changé. Alors qu'autrefois le bon sens et le dur labeur suffisaient, il faut maintenant pouvoir utiliser des machines sophistiquées, posséder une connaissance approfondie des produits chimiques et des variétés végétales et avoir une excellente capacité de gestion commerciale. Il en résulte une dépendance croissante à l'égard des services spécialisés dans les domaines du droit et de l'agrobiologie; dépendance qui s'étend jusqu'aux fiches techniques accompagnant les produits chimiques. L'agriculteur autochtone n'est pas à l'abri de ces changements et il doit pouvoir compter sur un canal lui permettant de recevoir l'information et les produits de haute technologie¹⁰¹.

Comme l'agriculture canadienne en général, l'agriculture autochtone est diversifiée, et va des activités de subsistance à la petite exploitation mixte, jusqu'aux grandes exploitations plus spécialisées. La production agricole est souvent conjuguée avec d'autres sources d'alimentation ou de revenus, comme la chasse et le travail salarié. Elle comprend aussi des exploitations commerciales plus importantes qui se spécialisent dans la production bovine, laitière, céréalière ou fourragère, ou dans la récolte du riz sauvage. Si les exploitations agricoles autochtones sont rares dans l'est du Canada, elles occupent une place importante en Ontario, dans les Prairies et dans certaines régions de la Colombie-Britannique. Il n'est pas rare que des détenteurs de terres de réserves en louent de grandes parcelles à des agriculteurs non autochtones, notamment parce que, n'ayant pas accès aux capitaux nécessaires, ils auraient du mal à les cultiver eux-mêmes. Ils trouvent de plus attrayante la promesse du revenu régulier et à faible risque que représentent les loyers¹⁰².

Dans l'ensemble, les exploitations agricoles autochtones sont de taille plutôt restreinte. Les particuliers reçoivent des parcelles assez petites et les perspectives d'augmenter leur superficie sont plutôt réduites. Par exemple, un profil de l'agriculture indienne au Manitoba a révélé que le chiffre d'affaires brut annuel calculé pour 122 agriculteurs était en moyenne de 29361\$ en

1991. Près des trois quarts (71%) d'entre eux faisaient état, déduction faite des dépenses, de résultats inférieurs à 15000\$, et la moitié déclaraient une valeur nette inférieure à 25000\$¹⁰³. Presque tous faisaient l'élevage du bœuf et pratiquaient les cultures connexes; un tout petit nombre élevaient des porcs. Un sondage réalisé auprès de 80 agriculteurs métis des Prairies a révélé que la plupart d'entre eux entraient dans les catégories de l'agriculture de subsistance et mixte et que, de ce fait, 80% des répondants avaient une source de revenus accessoires¹⁰⁴.

Toute analyse des caractéristiques de l'agriculture autochtone, sous l'éclairage des tendances générales dans l'ensemble de l'agriculture canadienne, suscite des points d'interrogation quant aux orientations futures. Compte tenu des caractéristiques actuelles de l'agriculture autochtone et des contraintes auxquelles elle est confrontée, on pourrait conclure que l'exploitation à échelle réduite est une solution raisonnable dans les circonstances actuelles. Si elle n'offre pas de revenus considérables, elle représente néanmoins un moyen de subsistance quand viennent s'y ajouter d'autres sources de revenus. Dans les régions plus septentrionales, et pour certains produits spéciaux, elle constitue peut-être la seule solution possible. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il faille maintenir le statu quo, car il existe des possibilités de croissance et des débouchés pour de nouveaux produits. Des mesures peuvent être envisagées pour augmenter la taille et la qualité des terres et faciliter l'accès aux capitaux. Ces parcelles de terre de petite taille pourraient servir de terrain de formation aux futures générations d'agriculteurs autochtones qui, avec le temps, augmentent leurs connaissances et leurs compétences, leurs capitaux et leur assise foncière, et feront de l'agriculture leur principale, et peut-être même, leur seule occupation. Ainsi, selon ce modèle, la politique officielle devrait aider les petites exploitations mixtes au lieu de favoriser les exploitations de grande taille, souvent plus spécialisées.

Un autre point de vue, s'appuyant sur les tendances au Canada et ailleurs, voudrait que seules soient viables les exploitations agricoles de grande taille disposant de la superficie, de la technologie, des ressources financières et des capacités de gestion voulues. Dans cette optique, les petites fermes, dont les exploitants pratiquent essentiellement des activités de subsistance ou dépendent beaucoup de sources de revenus accessoires, ne pourront pas devenir les entreprises commerciales concurrentielles de demain, et la politique officielle devrait avoir pour objectif de créer les conditions propices au développement de ces grandes exploitations:

[TRADUCTION] Le seul mode d'organisation, dans les débuts de l'agriculture dans la région des Prairies, était, bien sûr, le fait des petits «homesteaders» individuels, ou des agriculteurs autochtones dans le cas des réserves, et il était axé sur ceux-ci. Au début, quelques particuliers ou groupes non autochtones avaient tenté d'exploiter de très grandes surfaces. Mais, les outils dont ils disposaient ne leur ont pas permis de survivre longtemps en raison des fluctuations dans la production et les conditions du marché, fluctuations que ne modéraient pas encore les politiques du gouvernement ni les nouvelles technologies. Les initiatives de la bande se situaient généralement à une échelle beaucoup plus modeste. Elles étaient inspirées par les surintendants des réserves, ou par l'Église, et plus tard par les conseils de bande, mais elles subirent le même sort. [...]

Faisons un bond en l'avant. Le climat actuel du développement agricole favorise les grandes exploitations dans le secteur des céréales et de la plupart des animaux d'élevage. Les petites fermes aux activités diversifiées ont pu faire face à un plus grand nombre de risques et survivre, tant que les exploitants ne s'attendaient à en tirer que de modestes revenus. Mais le risque qui était auparavant absorbé par «l'austérité» familiale, est maintenant réparti grâce aux programmes de soutien de l'État, aux méthodes de gestion améliorées et aux méthodes institutionnalisées de commercialisation. Malgré cette capacité de gérer le risque, ce type d'exploitation agricole à grande échelle présente d'autres difficultés qui tiennent à des besoins accrus en capitaux et en capacité de gestion¹⁰⁵.

Il ressort clairement de cette citation que l'exploitation à grande échelle se défend principalement pour certains types d'activités (bétail, céréales, etc.) axées sur des marchés particuliers. Certaines nations autochtones voudront et pourront peut-être s'engager dans ce genre d'agriculture. D'autres poursuivront une activité agricole qui constitue l'une de leurs multiples sources de revenus ou se consacreront à d'autres types de production agricole pouvant se pratiquer à plus petite échelle.

Il existe, bien entendu, tout un éventail de possibilités. Dans ses travaux de recherche, la Commission a recensé des débouchés pour les exploitations à

grande échelle dans l'élevage porcin, la semi-finition et l'engraissement des bovins. Moyennant un soutien approprié de la part des pouvoirs publics, la fabrication d'éthanol à partir de grains en Ontario et dans les Prairies est prometteuse. Les drêches et la vinasse (résidus de la fabrication de l'éthanol) peuvent servir à l'alimentation des bovins et donc soutenir d'importants parcs d'engraissement. Il existe plusieurs autres possibilités: pâturages et exploitation céréalière diversifiée en réserve, élevage de gibier (bisons ou élans), expansion de la production de riz sauvage, cultures d'aromates et de plantes médicinales, traitement et vente de baies sauvages, tourisme axé sur la chasse au gibier¹⁰⁶.

Cette gamme d'activités agricoles possibles est compatible avec des exploitations de diverses tailles présentant des exigences variées sur le plan des capitaux, de la technologie et de la gestion. Toutefois, les agriculteurs autochtones qui pratiquent l'agriculture mixte et à petite échelle sont convaincus que les politiques et les programmes agricoles les négligent et favorisent les grandes exploitations. Les petits agriculteurs métis interrogés dans le cadre d'un travail de recherche effectué pour la Commission ont été très clairs là-dessus et ont établi un lien entre les lacunes de la politique gouvernementale et la survie de leurs collectivités rurales:

[TRADUCTION] Un fermier de la région, qui joint en fait l'agriculture à la pratique des affaires, possède 36 sections de terres et cherche sans cesse à élargir sa grande entreprise. Il a amassé une grande partie de sa richesse grâce aux aides et subventions gouvernementales et autres déductions permises aux entreprises. Je ne compte plus le nombre de petits agriculteurs dont les exploitations ont été rachetées, qui ont dû partir, et dont les maisons sont restées vides un peu partout dans la municipalité. Les représentants du gouvernement lui font des courbettes et nous le présentent comme un modèle. Tout cela fait partie d'un lavage de cerveau: c'est l'ère du libre-échange, et seuls les «gros» pourront réussir dans notre économie nord-américaine.

Je veux bien me ranger à cet avis si ce gros entrepreneur et ses défenseurs au sein de l'administration publique me prouvent qu'il peut gérer son immense domaine plus efficacement et à moindre frais qu'un bon fermier avec trois ou quatre sections. Mais il faudra inclure dans le calcul la perte que représente pour

la collectivité la dispersion de tous ces petits agriculteurs, le coût de leur réinstallation, ainsi que les coûts (sociaux et autres) pris en charge par les agglomérations urbaines qui ont accueilli ces fermiers déplacés. Quant à l'humiliation qu'ont subie tous ces gens, à l'anéantissement de leurs ambitions et de leurs espoirs, le coût en est incalculable¹⁰⁷.

Qu'ils dirigent une petite ou une grande exploitation agricole, ceux qui souhaitent améliorer leur situation devront probablement surmonter au moins l'un des obstacles suivants: la pénurie de terres, les problèmes liés au régime foncier et à l'utilisation des terres, le manque de capitaux, l'absence d'assistance technique et de renseignements appropriés, les carences au niveau de l'éducation et de la formation.

Le manque de terres

Les agriculteurs qui souhaitent accroître la superficie de leur exploitation et les nouveaux exploitants — qui, souvent, viennent de familles ou de milieux agricoles — s'aperçoivent que l'achat des terres présente l'une de leurs difficultés majeures, que ce soit dans les réserves ou à l'extérieur de celles-ci. Dans les réserves, l'assise foncière totale dont dispose la collectivité est souvent extrêmement restreinte et doit répondre à d'autres besoins, résidentiels et commerciaux notamment. Les bonnes terres agricoles, lorsqu'il y en a, coûtent très cher. Et même si des fonds sont disponibles pour acheter des terres contiguës, les bandes qui souhaitaient élargir leur assise foncière doivent faire face à l'opposition de voisins et de municipalités non autochtones, comme nous l'avons vu plus tôt dans la présente section¹⁰⁸.

Le régime foncier et l'utilisation des terres

Les habitants des réserves reçoivent habituellement des terres de leur conseil de bande; la distribution des parcelles peut également découler de la propriété ancestrale ou héréditaire. Quelle que soit la méthode d'affectation, les parcelles propres à l'agriculture sont généralement de superficie modeste, à moins que la bande ne se soit réservé une superficie importante qu'elle exploite collectivement. Les deux situations contrastantes suivantes — toutes deux constatées dans le sud de l'Alberta où se trouvent les plus grandes réserves du Canada — montrent bien que l'assise territoriale et les actuels régimes de propriété sont inappropriés, du point de vue de la promotion du développement agricole.

[TRADUCTION] Sur la réserve des Piégans dans le sud de l'Alberta, 244 kilomètres carrés (soit 57% du territoire de la réserve) ont été attribués à des particuliers. [...] Le plan de distribution actuel remonte, pour l'essentiel, aux années 20, alors que la réserve comptait environ 500 habitants (un sixième de sa population actuelle). La politique d'enseignement de l'époque accordait une grande place à la formation manuelle et agricole, et les membres de la bande qui s'intéressaient à l'agriculture reçurent une parcelle de l'agent des affaires indiennes. Mais dans les années 50, les petites exploitations agricoles connurent de sérieuses difficultés avec l'intensification de la mécanisation et les transformations qu'elle a entraînées, et l'agriculture traditionnelle n'était tout simplement plus viable. Beaucoup de personnes âgées de la réserve [...] se souvenaient avoir travaillé la terre avec une charrue tirée par un cheval jusqu'à la fin des années 50. Elles finirent par louer leurs parcelles à des agriculteurs et à des éleveurs non autochtones parce qu'elles ne voyaient pas d'autre solution. Même si des terres de la réserve avaient déjà été louées dans le passé, c'était la première fois que des membres de la bande louaient leurs petites parcelles privées à des entreprises de l'extérieur. Avec les débuts de «l'autonomie gouvernementale» dans les années 60, les facteurs politiques ont commencé à jouer un rôle dans l'allocation des terres.

Dans les années 80, la réserve des Piégans comptait environ 170 propriétaires terriens. Une bonne propriété avait une superficie moyenne de 390 hectares, tandis que les plus petites en comptaient en moyenne 65. Les petites parcelles représentaient 75% des propriétés privées. Soixante pour cent des pâturages et 90% des terres arables attribuées à des particuliers étaient loués. Cela paraît logique si l'on considère le rapport superficie-population. L'unité économique pour un agriculteur indien pratiquant la culture sèche nécessiterait une superficie d'au moins 500 hectares. Quant à l'élevage, on estime qu'il est possible de tirer un revenu décent avec une capacité de pâture pour 250 têtes de bétail. Si l'on considère que la capacité porteuse moyenne est de 10,1 hectares par tête de bétail par an, cela représente des exploitations de 2525 hectares chacune.

Même en réduisant cette superficie grâce à un système de pâturage semi-annuel, avec fourrage supplémentaire et utilisation de pâturages communautaires, l'écart entre les propriétés actuelles et les unités économiques reste évident. [...]

Cette situation s'est traduite par la location d'un nombre démesuré de terres précieuses, les deux tiers des revenus allant à l'extérieur de la réserve et un tiers seulement étant versé au «propriétaire»¹⁰⁹.

Dans une autre réserve de l'Alberta, le régime de propriété est différent, mais les conséquences sont très semblables:

[TRADUCTION] Dans la réserve des Assiniboines, dans les contreforts des Rocheuses, à l'ouest de Calgary, le régime foncier individuel est assujéti au même système coutumier.

Ici, toutefois, il est encore plus souple et plus informel. La division entre les «propriétaires terriens» et les membres de la bande dépourvus de terre est moins prononcée que dans les réserves de la Confédération des Pieds-Noirs, puisque la coutume donne à chaque famille le droit de clôturer une parcelle ou d'y mettre son bétail en pâturage. Il existe des limites «acceptables» à la superficie qu'une personne peut clôturer pour son usage propre, la majorité des lots mesurant moins de 65 hectares. Soixante-neuf pour cent de l'échantillon des Assiniboines [choisis pour les entrevues] [...] avaient pris possession d'une parcelle, mais la majorité n'en connaissaient pas précisément la superficie. Des 22 propriétaires terriens, deux seulement avaient des superficies plus importantes, d'environ 260 hectares. Il n'existe aucun cadastre et il n'y a par conséquent aucune donnée quant au nombre de propriétaires ou à la superficie de leurs terres. [...] Avec plus de 400 ménages vivant dans la réserve Morley et les contraintes qu'imposent les caractéristiques physiques de la région à l'installation dans certaines zones et à leur utilisation, la pénurie est aiguë. Les propriétés individuelles sont trop petites pour être viables, surtout du fait qu'une grande partie de leur réserve étant boisée, l'unité économique d'élevage est, inévitablement, plus vaste que dans la réserve des Piégans. Néanmoins, toutes les terres

réclamées par des particuliers servent au pâturage du bétail et aucune parcelle n'est louée à des intérêts extérieurs à la bande. C'était le cas avant l'autonomie gouvernementale, mais la pratique a pris fin voici deux décennies par suite d'une décision politique, et les redevances que rapporte le gaz — partiellement réparties entre les membres — permettent à la bande de ne pas être tributaires de cette source de revenu. La bande n'a pas de politique foncière bien établie; les différends, dans les cas d'héritage ou de transaction, sont traités au cas par cas par le conseil de bande.

Ainsi, la situation foncière de ces réserves se caractérise par une tension particulière entre des faits économiques incontestables, un favoritisme politique réel ou perçu, et l'éternel concept holistique qu'ont les Indiens de la propriété foncière. Se fondant sur une propriété en théorie collective du territoire, ceux qui sont privés de terre se sentent autorisés à demander qui leur donnera les avantages qui leur reviennent de droit. Compte tenu du développement démographique et des schèmes traditionnels de distribution, les principaux bénéficiaires n'échoiront qu'à un nombre restreint de familles¹¹⁰.

Ainsi que le révèle la citation qui précède, la terre est considérée comme étant une ressource collective, ce qui ne fait qu'ajouter à la complexité de la situation. Les particuliers qui ont reçu une parcelle ne peuvent pas être certains qu'elle sera transmise à leurs descendants. Et, comme en agriculture il faut généralement attendre plusieurs générations avant d'obtenir des résultats, cette incertitude freine les engagements durables. La terre ne pouvant être vendue, il est plus difficile pour un agriculteur vivant dans la réserve de se constituer un capital pour ses vieux jours ou de laisser un héritage à ses enfants. De plus, des divisions surgissent au sein de la collectivité si la terre, ressource collective, est attribuée à des particuliers et que les bénéfices en découlant ne sont pas réinvestis dans la communauté. Afin d'éviter ce problème, les bandes attribuant des terres à des particuliers pour qu'ils les exploitent pourraient exiger le versement d'une rente en espèces ou sous la forme d'un métayage. Les revenus qu'elles obtiendraient ainsi pourraient être réinvestis dans l'acquisition de terres ou dans la promotion du développement économique — par exemple, en établissant un fonds d'investissement qui permettrait d'éviter d'avoir à emprunter des fonds à l'extérieur. Le versement de rentes encouragerait les agriculteurs des

réserves à mieux faire fructifier leur terre et à améliorer leur formation en agriculture et dans les domaines connexes.

Les questions de propriété et d'utilisation des terres posent aux dirigeants des réserves d'immenses difficultés qu'il importe de résoudre si l'on veut parvenir aux compromis qui permettront l'essor du développement agricole. Le problème ne tient pas seulement à la superficie des parcelles — généralement trop petites pour être économiquement viables — mais aussi à leur utilisation, qui ne favorise pas le développement économique de la bande: autrement dit, ces terres sont souvent tout simplement louées à des intérêts non autochtones, et les sommes recueillies restent essentiellement, sinon entièrement, entre les mains du membre de la bande à qui la terre a été attribuée. Ces recettes permettent à certains de s'enrichir et d'accéder à l'élite économique et politique de leur collectivité.

Il serait peut-être possible de modifier le système d'incitatifs afin d'encourager les propriétaires actuels à utiliser leurs terres à meilleur escient: par exemple, en réglant les problèmes d'accès aux capitaux afin que les agriculteurs de la réserve puissent investir dans l'achat d'équipements agricoles au lieu de louer leurs terres à des gens de l'extérieur, ou en faisant payer des rentes sur les terres attribuées. Le conseil de bande pourrait encore, avec l'autorisation du ministère des Affaires indiennes, réattribuer les terres et en donner davantage à ceux qui les cultiveraient plus efficacement. Ce faisant, il risquerait cependant de retirer aux détenteurs actuels une importante source de revenu.

Si difficile que cela puisse être, les bandes dont les terres offrent un potentiel agricole doivent décider si elles souhaitent en faire une utilisation productive, dans le cadre d'une stratégie de développement agricole, ou les réserver à un usage résidentiel ou autre. Si les terres sont destinées à une utilisation agricole, les bandes devront alors songer à leur attribution et à leur utilisation: faut-il réserver certaines terres en vue des projets de la bande ou les attribuer individuellement à des membres? Faut-il en réserver pour des entreprises communes avec d'autres bandes ou avec des non-autochtones? Comment créer des unités suffisamment étendues et productives pour que l'agriculture y soit économiquement viable ou quel type d'agriculture serait-il possible de pratiquer compte tenu des terres disponibles et de leur distribution? Comment les revenus devront-ils être partagés afin d'encourager les particuliers, mais aussi d'assurer des avantages à la collectivité tout entière et de retenir les fonds pour qu'ils soient réinvestis dans l'assise territoriale?

Dans bien des réserves, les plans de développement du potentiel agricole devraient être précédés, ou tout au moins accompagnés, d'une réforme foncière et d'un plan d'aménagement du territoire.

La pénurie de capitaux

L'un des principaux obstacles sur lequel a toujours buté le développement agricole autochtone a été l'accès aux capitaux qui permettraient d'exploiter la terre ou d'acheter des semences, du bétail, des charrues et des tracteurs. Or, l'accès au capital reste un problème important, en tout cas pour les agriculteurs des réserves, car ils ne peuvent nantir leur terre pour obtenir des emprunts. C'est un problème également pour les agriculteurs métis qui ont été interviewés dans le cadre d'une étude réalisée pour la Commission. De fait, l'accès aux capitaux dans le but d'élargir les opérations agricoles est la contrainte qui a été mentionnée le plus souvent. Les personnes interrogées favorisaient fortement l'accès aux capitaux d'emprunt plutôt que les subventions gouvernementales¹¹¹. Certaines des possibilités rattachées au domaine agricole, comme la production d'éthanol et l'établissement de parcs d'engraissement, nécessitent effectivement des capitaux importants. Dans ce type de situation, le mieux serait de prévoir la collaboration entre plusieurs bandes ou collectivités, ou une coparticipation avec des intérêts non autochtones. L'accès aux capitaux fait l'objet d'un assez long examen plus loin dans le présent chapitre, lorsqu'il sera question de la création d'entreprises.

Information et assistance technique

Les recherches effectuées pour la Commission soulignent combien il est important de fournir les informations appropriées et autres formes d'assistance technique aux agriculteurs. Les programmes de vulgarisation et d'extension ont une importance toute particulière pour les agriculteurs autochtones

qui luttent pour s'implanter dans le secteur. De fait, l'une de nos études montre que c'est précisément ce type de soutien, obtenu dans le cadre de programmes agricoles destinés aux Indiens dans les années 80, qui a permis la réalisation de quelques exemples de succès. Mais ce progrès est maintenant menacé par les compressions dans le financement de ces organismes et dans les programmes qu'ils administrent.

[TRADUCTION] La modification peut-être la plus significative et la plus positive apportée au système d'assistance aux agriculteurs autochtones, depuis l'époque des surintendants agricoles, a été la concentration des initiatives au sein des nouveaux programmes agricoles des Indiens. Visés par les compressions budgétaires fédérales, ils s'étiolent et disparaissent malheureusement. Dire que ces compressions ont porté un dur coup à l'agriculture autochtone, c'est atténuer l'expression de sa pensée. Parmi quelques-uns des éléments à prendre en compte dans ce contexte, citons:

1. Le rapport coûts-avantages initial des investissements dans l'agriculture autochtone a été faible, d'après les critères appliqués dans de nombreux autres secteurs de l'économie pour évaluer le rendement des fonds de développement. Toutefois, il est positif que les programmes aient en fait renversé la tendance et permis à des agriculteurs de réussir, alors que ce n'était pas le cas avant, grâce à des prêts et des investissements courageux. Et le fait que les bandes prennent maintenant le temps de s'occuper spécifiquement d'agriculture, chose que la plupart ne faisaient pas avant les années 70, encourage ceux qui travaillent avec les bandes individuelles. La rareté des fonds et le licenciement du personnel feront disparaître ces initiatives.

2. Le rattachement aux services provinciaux de vulgarisation a beaucoup fait pour permettre aux autochtones d'avoir directement accès à l'information émanant de spécialistes au service des collectivités non autochtones. Ce service, absolument essentiel au progrès, disparaîtra progressivement sous l'effet des compressions budgétaires, à moins que d'autres dispositions ne soient prises.

3. Certains travaux, tels le défrichage, l'établissement de pâturages ou la récolte du riz sauvage, étaient planifiés et réalisés avec des spécialistes de la gestion des programmes. Dans la plupart des provinces, on avait créé de petits groupes à qui l'on pouvait s'adresser lorsqu'un nouveau projet était envisagé. On ne cherche pas ici à nier l'utilité des experts-conseils privés, surtout dans la mise en œuvre de projets coûteux et sophistiqués. Toutefois, la plupart des efforts de

développement dans les réserves nécessitent une surveillance presque constante de la part d'un personnel qualifié, surveillance qui devra s'exercer dès les premières étapes du projet et se prolonger pendant un certain nombre d'années.

4. Une possibilité avait été offerte aux autochtones ayant un certain niveau de formation agricole de s'intégrer dans un service à leur niveau de compétence et de travailler avec un petit groupe, fort restreint, de spécialistes autochtones. Ce petit groupe, dont l'importance est cependant capitale, va être licencié et ses talents seront perdus pour l'agriculture¹¹².

Les services de vulgarisation agricole des gouvernements provinciaux sont utiles, mais ils semblent donner de meilleurs résultats pour les agriculteurs bien établis ayant des besoins spécifiques auxquels les services provinciaux sont en mesure de répondre. Ils n'offrent généralement pas des services de diffusion active, tenant compte des différences culturelles et touchant de multiples facettes, comme le ferait plus probablement un service de vulgarisation autochtone. La Commission, qui estime que les programmes agricoles des Indiens représentent un bon investissement, appuie donc leur maintien ou leur rétablissement dans toutes les provinces où le nombre d'agriculteurs indiens le justifie. Les agriculteurs métis devraient bénéficier du même type d'appui. Les agriculteurs autochtones devraient aussi envisager la création d'organismes d'agriculteurs indiens et métis en vue d'améliorer le partage de l'information et l'accès aux programmes gouvernementaux, et d'exercer une plus forte influence sur la prise de décisions en matière de politique et de programmes agricoles.

Éducation et formation

En agriculture, comme pour les autres secteurs liés aux ressources naturelles, les niveaux d'éducation et de formation sont largement insatisfaisants, ainsi que l'a reconnu le gouvernement fédéral lorsqu'il a créé le Comité d'ajustement industriel sur l'agriculture autochtone en 1993. Ce comité, dont les membres venus de tout le pays connaissent le milieu de l'agriculture autochtone, a relevé un certain nombre de lacunes importantes dans la formation dispensée:

[TRADUCTION]

1. contenu pédagogique souvent trop avancé, exigeant des connaissances préalables;
2. absence chronique de moniteurs autochtones;
3. pénurie de cours culturellement adaptés aux autochtones;
4. pénurie de cours dispensés au niveau local à des groupes d'autochtones connaissant le moniteur et lui faisant confiance¹¹³.

Le Comité a formulé des recommandations en vue de sensibiliser et d'intéresser les jeunes au métier d'agriculteur, notamment sous la forme d'un programme de formation structuré intitulé «L'agriculture en classe». Il a demandé à des établissements de formation agricole de préparer des cours adaptés aux besoins des agriculteurs autochtones, faisant appel, dans la mesure du possible, à des collègues et à des enseignants autochtones. Il a invité les établissements postsecondaires à participer à l'élaboration d'un programme d'initiation à l'agriculture, destiné aux jeunes autochtones, qui s'inspirerait des succès obtenus par des programmes du même genre dans les professions du droit et de la santé. Il recommande également la création d'un conseil consultatif national autochtone dans le domaine de la formation agricole. Ces recommandations méritent notre appui.

Recommandations

La Commission recommande:

2.5.14

Que le gouvernement du Canada élimine des stratégies de développement économique autochtone, comme la SCDEA et les programmes connexes, toutes les contraintes empêchant les agriculteurs métis et les propriétaires autochtones de petites exploitations agricoles d'obtenir un accès équitable à ces programmes.

2.5.15

Que le gouvernement du Canada rétablisse le financement des organismes agricoles indiens et des programmes connexes, et appuie les organismes et

services analogues destinés aux agriculteurs métis.

2.5.16

Que les conseils de bande entreprennent, avec l'appui du gouvernement fédéral, de modifier les régimes de propriété foncière et d'aménagement du territoire afin de permettre la création, au sein des réserves, d'exploitations agricoles ou d'élevage viables.

2.5.17

Que le gouvernement du Canada mette en œuvre les recommandations du Comité d'ajustement industriel sur l'agriculture autochtone qui visent à promouvoir l'éducation et la formation des autochtones en agriculture.

2.6 La création d'entreprises

La création d'entreprises est vitale pour le renforcement des économies autochtones. En 1990-1991, 25175 autochtones du Canada ont déclaré être propriétaires d'entreprise ou travailler à leur compte¹¹⁴, et 12575 autres personnes ont dit avoir déjà eu une entreprise. Le tableau 5.11 indique la répartition en pourcentage des entrepreneurs dans chaque groupe de la population autochtone.

Des renseignements anecdotiques donnent à penser que le nombre des entreprises autochtones a augmenté considérablement ces 20 dernières années, mais il est difficile d'obtenir des données précises sur le sujet. Les données que la Commission possède sur le travail autonome dans des entreprises non constituées en société — elles forment le gros des entreprises — indiquent entre 1981 et 1991 une augmentation du nombre absolu et du pourcentage des autochtones travaillent à leur propre compte. Le tableau 5.12 montre que la plus forte croissance du travail indépendant s'est produite chez les femmes autochtones, même si elles sont encore beaucoup moins nombreuses que les hommes et plus susceptibles qu'eux de travailler dans leur entreprise à temps partiel. Le nombre des travailleurs autonomes autochtones a augmenté en chiffres absolus, mais non en pourcentage de la population adulte mâle. Cependant, le travail autonome a également progressé au sein de la population non autochtone, et il est resté presque deux fois plus élevé que dans la population autochtone.

On ne sait trop comment expliquer l'augmentation du nombre des personnes déclarant posséder une entreprise ou travailler à leur compte. Les facteurs démographiques y sont peut-être pour quelque chose, car il existe maintenant une importante cohorte de jeunes adultes autochtones, et c'est dans la catégorie des 25 à 54 ans, plutôt que chez les plus jeunes ou les plus vieux, que le nombre d'entrepreneurs et de travailleurs autonomes tend à être le plus élevé¹¹⁵. La croissance de la population autochtone citadine peut également être un facteur, puisque le pourcentage d'entrepreneurs et de travailleurs autonomes est généralement plus élevé hors des réserves et dans les régions plus urbaines du sud du pays¹¹⁶. Le fait qu'un grand nombre de personnes cherchent du travail et sont incapables de trouver un emploi salarié peut aussi favoriser le travail autonome et la création d'entreprises.

On peut aussi raisonnablement avancer que cette croissance est en partie due aux règlements de revendications globales et à l'expansion des terres et des ressources dont disposent certaines collectivités autochtones. Ces règlements ont entraîné l'injection dans les économies régionales de fonds dont les autochtones peuvent disposer à leur guise et créé un milieu plus favorable à l'émergence d'entreprises. Le règlement d'autres questions, comme les revendications particulières et les droits issus des traités, a eu un effet analogue. Cela explique peut-être le fait que la plus grande incidence d'entrepreneurs et de travailleurs autonomes se trouve actuellement dans le nord du Canada (voir tableau 5.13). Le nombre important de personnes engagées dans l'économie traditionnelle constitue sans doute un autre élément d'explication du fait observé.

Les données disponibles confirment l'hypothèse avancée par certains, à savoir que l'amélioration du niveau d'instruction de la population autochtone s'est traduit par une augmentation du nombre d'entrepreneurs. La figure 5.3 montre que le nombre d'entrepreneurs et de travailleurs autonomes croît en même temps que le niveau d'instruction et qu'il est au plus bas chez ceux qui n'ont pas fait d'études secondaires.

TABLEAU 5.11

Propriété d'entreprise ou travail autonome dans la population s'identifiant comme autochtone (15 ans ou plus), 1991 (en pourcentage¹)

Situation	Total de la population s'identifiant comme autochtone	Indiens inscrits	Indiens non-inscrits	Métis	Inuit	Autres ²
Actuellement ou antérieurement propriétaire d'entreprise ou travailleur autonome	11	9	19	16	12	21
Actuellement propriétaire d'entreprise ou travailleur autonome	8	6	12	10	10	12
Antérieurement propriétaire d'entreprise ou travailleur autonome	4	3	7	6	2	9
Jamais propriétaire d'entreprise	89	91	81	84	88	79

Notes

Le total des pourcentages pourrait ne pas égaler 100, les chiffres ayant été arrondis.

1. Pourcentage de la population totale de chacun des groupes s'identifiant comme autochtones.
2. Comprend les Indiens dont l'inscription n'est pas connue et les personnes ayant donné plus d'une réponse à la question sur l'identité.

Source: Stewart Clatworthy, Jeremy Hull et Neil Loughran, «Patterns of Employment, Unemployment and Poverty, Part One», étude réalisée pour la crpa, 1995.

La plus grande proportion de propriétaires d'entreprise se trouve parmi les autochtones diplômés d'université, mais la faiblesse numérique de ces derniers fait que la plupart des entreprises appartiennent à des personnes ayant fait des études secondaires, ou moins. Par ailleurs, certains éléments semblent montrer que le succès en affaires tient à plus que le niveau d'instruction. Une récente évaluation des entreprises autochtones ayant reçu une assistance au titre de la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones (SCDEA) en 1989 et 1990 révèle que ce sont les entreprises dirigées par les équipes les moins instruites (études primaires au plus) qui affichent le plus faible pourcentage de fermetures ou de faillites et donc le plus haut pourcentage de réussites commerciales¹¹⁷. Ce

phénomène peut s'expliquer par le fait que le sens des affaires se transmet de génération en génération sans le bénéfice d'un niveau de scolarité élevé. Tel est souvent le cas dans certaines régions comme la Beauce au Québec et les régions acadiennes en Nouvelle-Écosse, où le sens des affaires est très développé.

La même étude, comme d'autres qui reflètent une perspective autochtone communautaire¹¹⁸, suggère que les programmes offerts au titre de la SCDEA ont un effet positif parce qu'ils portent sur la formation, sur l'octroi de subventions pour la création d'entreprises, sur le versement de prêts et sur l'aide à la mise sur pied d'entreprises en participation et d'organismes de développement économique communautaires. Il faut cependant se garder d'exagérer l'influence qu'exercent les programmes gouvernementaux sur la création d'entreprises car, en général, ils ne sont une source de financement que pour un faible pourcentage d'entreprises. Il ne faut pas oublier de tenir compte de l'apport de capitaux propres et des autres sources de financement, comme les banques et les coopératives de crédit.

TABLEAU 5.12

Travail autonome dans la population s'identifiant comme autochtone et la population non autochtone (15 ans ou plus), 1991

	Total des autochtones		Hommes autochtones		Femmes autochtones		Total des non-autochtones	
	1981	1991	1981	1991	1981	1991	1981	1991
Pourcentage de la population	2,4	2,6	3,9	3,6	1,0	1,7	4,5	4,8
Pourcentage à temps plein	70,4	63,5	74,2	69,5	56,5	52,0	78,6	77,4
Pourcentage à temps partiel	23,8	28,0	20,8	22,6	34,4	38,0	17,3	18,6

Notes

1. Les travailleurs autonomes sont ceux ayant indiqué être à leur propre compte, avec ou sans personnel rémunéré, et dont l'entreprise n'est pas constituée en société.

2. Ne sont pas comprises les personnes auxquelles ne s'appliquait pas la désignation du travail à temps plein ou à temps partiel. *Source*: Statistique Canada, Recensement de

1981; Recensement de 1991; Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, totalisations spéciales.

TABLEAU 5.13

Propriété d'entreprise ou travail autonome dans la population s'identifiant comme autochtone (15 ans ou plus), par région, 1991

Région	Actuellement propriétaire d'entreprise ou travailleur autonome		Antérieurement propriétaire d'entreprise ou travailleur autonome	
	No.	%	No.	%
Atlantique	1 015	8	430	4
Québec	2 625	9	1 135	4
Ontario	4 730	8	2 505	4
Prairies	9 355	7	5 015	4
Colombie-Britannique	5 425	10	2 885	7
Nord canadien	2 125	11	605	4

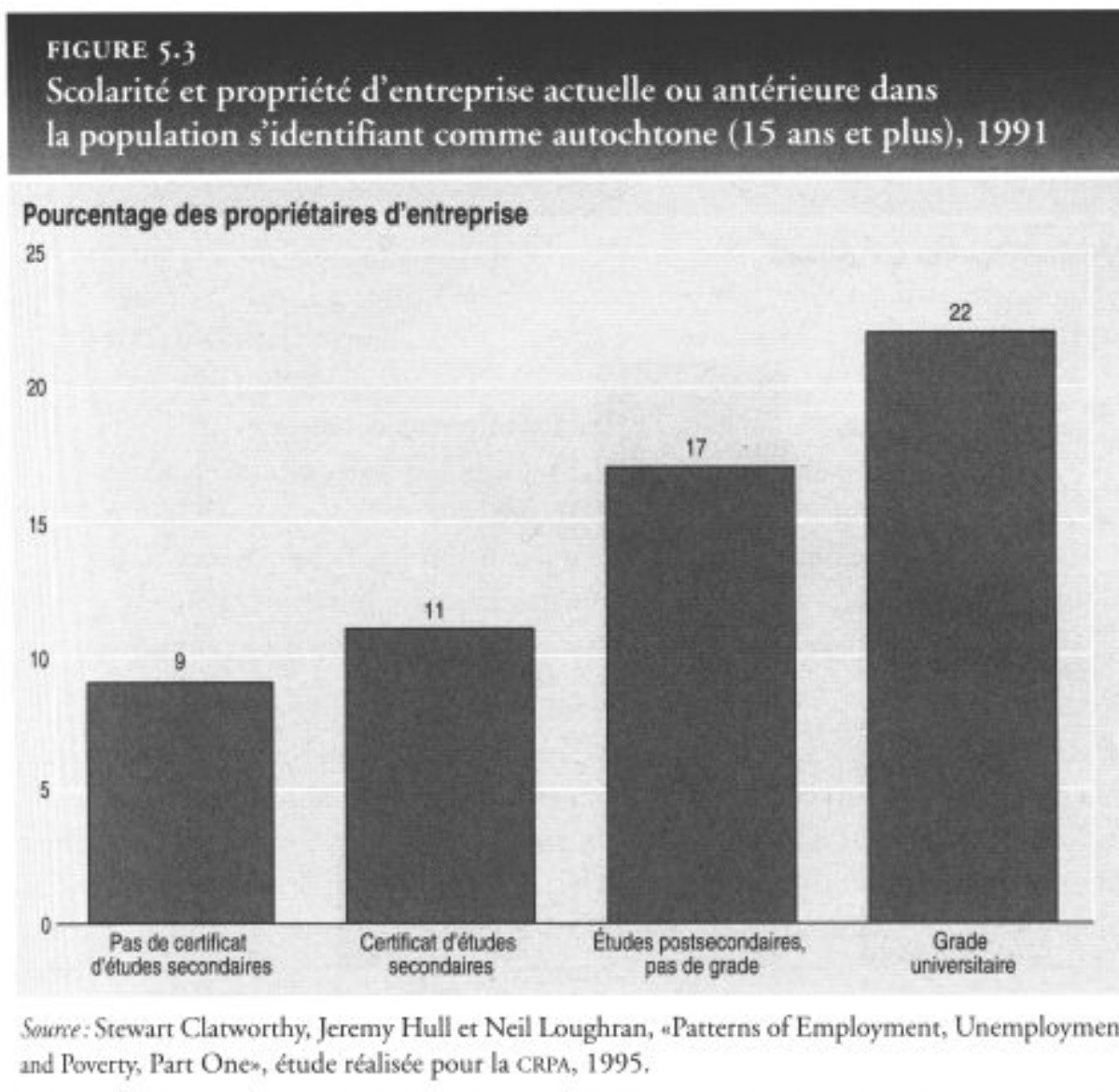
Note: Les pourcentages représentent la proportion de la population s'identifiant comme autochtone qui a indiqué sa province ou région et une propriété d'entreprise. *Source:* Stewart Clatworthy, Jeremy Hull et Neil Loughran, «Patterns of Employment, Unemployment and Poverty, Part One», étude réalisée pour la crpa, 1995.

Une autre caractéristique de ces entreprises est leur faible taille. La figure 5.4, qui exprime cette donnée en nombre d'employés, montre que 34% des entreprises actuelles n'ont d'autre employé que le ou les propriétaires, tandis que 88% comptent cinq employés ou moins.

En résumé, si l'essor de la petite entreprise en milieu autochtone présente des signes encourageants, il reste d'énormes problèmes à résoudre. Non seulement le niveau des propriétaires d'entreprises chez les autochtones est nettement inférieur à ce qu'on constate chez les non-autochtones, mais il existe des différences marquées dans l'accès à la propriété d'entreprise entre les principaux groupes autochtones: chez les femmes par rapport aux hommes et d'une région à l'autre.

La création d'entreprises en milieu autochtone

Les réserves existent au sein d'une économie complexe, avancée, très compétitive, motivée par le profit et fondée sur la consommation. [...] Pour être en mesure d'encourager les investissements et les affaires dans les réserves, les collectivités devront cerner, développer et promouvoir des avantages concurrentiels tout en changeant la mauvaise image créée par leur longue période d'isolement économique et culturel¹¹⁹.

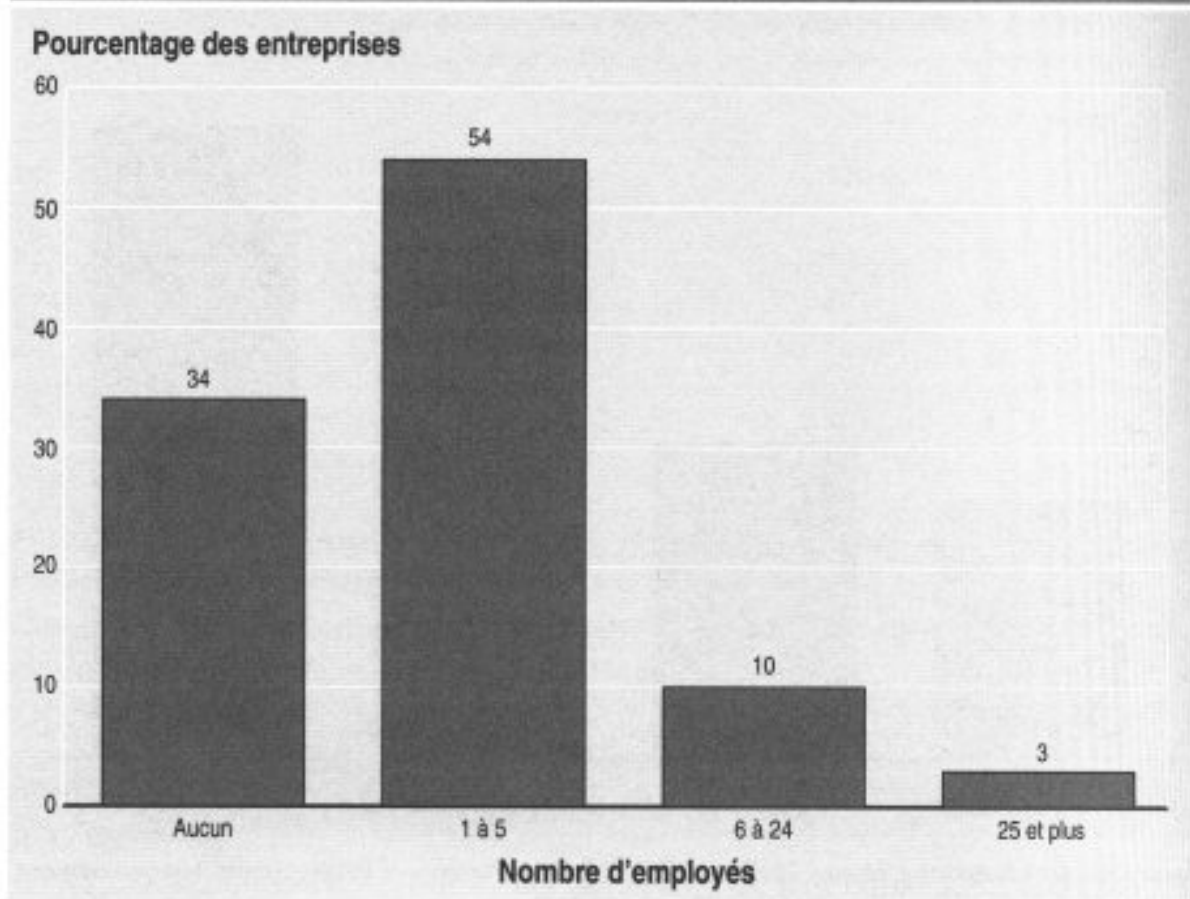


L'autonomie économique était un principe fondamental de la vie dans les

sociétés traditionnelles. Bien qu'elles aient toutes eu leur manière de répartir la nourriture et les biens, elles accordaient systématiquement une grande valeur aux pourvoyeurs, qu'ils soient chasseurs, pêcheurs, agriculteurs, cueilleurs ou qu'ils fassent la transformation des produits de la forêt et des champs en biens nécessaires au maintien et à l'enrichissement de la vie. Il ne fait aucun doute que chacun devait mettre ses talents au service du bien-être de la famille, du clan et de la communauté. Beaucoup de sociétés réservaient les plus grands honneurs à ceux qui contribuaient le plus à la collectivité.

Ces talents s'appuient sur les qualités que les sociétés productives, quelles qu'elles soient, jugent importantes. Ce sont des qualités aussi essentielles à l'exploitation d'une entreprise commerciale moderne qu'à la chasse traditionnelle. Comme l'a déclaré Ron Jamieson, Mohawk des Six-Nations et vice-président de la Banque de Montréal, à la Table ronde nationale sur le développement économique de la Commission:

FIGURE 5.4
Propriété d'entreprise actuelle ou travail autonome
dans la population s'identifiant comme autochtone (15 ans et plus),
selon le nombre d'employés, 1991



Source : Stewart Clatworthy, Jeremy Hull et Neil Loughran, «Patterns of Employment, Unemployment and Poverty, Part One», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

Les gens ont l'impression que les autochtones n'ont pas les compétences et le tempérament qu'il faut pour être de bons entrepreneurs. Je ne suis pas d'accord. [...] Le talent et les ressources qu'ils investissent sont ceux-là même qui ont permis à nos ancêtres de survivre dans une économie autochtone traditionnelle¹²⁰.

Pour lui, les autochtones possèdent depuis longtemps les quatre qualités essentielles à l'exploitation d'une entreprise moderne: le goût du risque, la discipline, la clarté de vision et le souci des besoins de la collectivité ou de la

clientèle:

L'entrepreneuriat sans risque est une utopie. [...] Les économies traditionnelles comportaient des risques élevés, souvent même un danger de mort. [...] Prendre un vrai risque, c'est mettre en jeu ses propres ressources. [...]

Faire preuve de discipline veut dire prêter attention aux détails qui garantiront la survie et l'essor de votre entreprise. [...] Les économies traditionnelles exigeaient de la discipline parce que la survie des gens et le succès de la chasse nécessitaient un souci du détail et la capacité de prendre rapidement des décisions dans des situations critiques. [...]

L'entrepreneur doit absolument posséder cette vision et cette confiance en soi pour survivre, notamment durant les cinq premières années. L'entrepreneur d'autrefois qui partait pour la chasse savait lui aussi ce qu'il devait rapporter pour pouvoir nourrir et vêtir sa famille [...]

Il est essentiel de répondre aux attentes du consommateur, et même de les dépasser. [...] Cette personnalisation est très importante au sein des collectivités autochtones où les gens considèrent souvent qu'ils sont exploités par des entrepreneurs sans scrupules. [...] L'entrepreneur traditionnel tirait sa fierté de sa capacité de fournir les objets de première nécessité à sa famille, à son clan et à sa collectivité¹²¹.

Les intervenants aux audiences ont clairement fait valoir que la différence fondamentale entre l'optique économique autochtone et celle du capitalisme libéral tient moins aux moyens employés pour créer la richesse qu'à sa répartition appropriée. Les peuples de culture autochtone croient profondément que le bien-être collectif passe avant la richesse individuelle. Bien que tous les autochtones, individuellement ou collectivement, ne mettent pas cette conviction en pratique, elle n'est pas rejetée pour autant, et son abandon entraîne souvent un effet perturbateur.

Cette approche n'enlève rien aux qualités ni aux réalisations des individus. Au contraire, ceux-ci sont aujourd'hui tenus en aussi haute estime qu'autrefois. Mais ils sont encore plus méritoires et plus reconnus s'ils

mettent leurs talents au service de la communauté.

On aurait tort de croire que les attitudes largement répandues dans les collectivités économiquement défavorisées reflètent la tradition autochtone. Il est assez commun d'observer, dans les collectivités privées de ressources et marginalisées, le cynisme, l'inaction ainsi qu'une certaine hostilité envers l'idée de réussite. Quiconque cherche à échapper à cette attitude oppressive et à montrer que le changement est possible est souvent perçu comme un «transfuge».

La plupart des collectivités autochtones ne sont plus capables de se fier à qui ou quoi que ce soit. Des années de manipulation, de promesses non tenues et de tromperie pure et simple ont rendu les autochtones très réticents à s'engager dans ce qu'ils perçoivent comme des entreprises risquées. Cynisme, sarcasme et scepticisme sont devenus des attitudes caractéristiques des dirigeants et des membres des collectivités autochtones. [...] Cette propension à douter de leurs chances de succès doit être considérée comme un obstacle majeur à la croissance du secteur des affaires¹²².

Ce phénomène est commun à toutes les cultures qui ont subi l'oppression et la banalisation. Il faut des circonstances et des gens extraordinaires pour briser ce cercle vicieux. Mais l'hostilité à l'action et à l'effort personnel que l'on sent dans les collectivités autochtones est souvent prise à tort, surtout par les étrangers, comme étant un produit de la préséance que les autochtones accordent au collectif sur l'individuel. En fait, elle procède de la pathologie de la perte et du désespoir, c'est-à-dire la perte du mode de vie, de l'autonomie économique et de l'amour-propre.

[TRADUCTION] L'attitude fermée des administrations locales devant les projets privés à but lucratif est très réelle; [...] elle constitue peut-être même un obstacle majeur au démarrage d'entreprises et à leur survie. Dans les collectivités plus isolées, ces mêmes valeurs que sont l'utilisation collective des ressources et le partage de la richesse semblent constituer [...] un obstacle insurmontable à la création d'entreprises privées. L'ostracisme (isolement social, sanctions économiques) dont certains entrepreneurs affirment avoir souffert dans leur propre collectivité de la part de leurs «frères», tue, à leur avis, l'initiative

privée et pousse les entrepreneurs potentiels à aller créer leur entreprise en dehors des réserves¹²³.

Comme nous l'avons déjà expliqué dans ce chapitre, la meilleure structure dirigeante est celle qui incarne les valeurs fondamentales de la collectivité. Pareillement, l'organisation d'une activité économique génératrice de revenus et de prospérité faisant le plus étroitement écho aux valeurs collectives sera la meilleure. Les cultures autochtones, comme celle des Métis, où l'on valorise l'initiative individuelle, choisiront un mode d'organisation fondé sur l'entreprise individuelle.

D'autres, comme celles des Ojibwas et des Innus, où l'on fait une plus grande part au collectif, préféreront les unités économiques reposant sur le consensus. D'autres encore, comme celle des Haudenosaunee, favorisent autant l'initiative individuelle que l'initiative collective. Enfin, certaines cultures, bien qu'issues de traditions fortement communautaires, acceptent d'être identifiées à l'entrepreneuriat individuel du fait de leur longue interaction avec le monde non autochtone. Somme toute, il n'existe pas qu'une seule bonne façon de structurer l'effort économique.

[N]ulle part je n'ai vu d'autochtones rejeter en bloc le capitalisme. Ce que j'ai plutôt constaté, c'est une volonté d'adapter ce système politico-économique aux croyances autochtones¹²⁴.

Il nous semble que l'on fait trop grand cas de la différence présumée entre l'approche autochtone et le capitalisme libéral. Dans l'économie générale, il existe une vaste gamme de structures d'organisation de l'activité économique: exploitations individuelles, partenariats, sociétés dirigées par des conseils d'administration et ne comptant que quelques actionnaires, sociétés ayant de nombreux actionnaires, coopératives, sociétés d'État, coentreprises et entreprises constituées en vue de l'exploitation d'une licence. Toutes peuvent s'organiser en entités à but lucratif ou sans but lucratif. On a peu à gagner à réduire l'activité économique à des abstractions idéologiques désuètes, comme celle voulant que les entités collectives rejettent le profit ou encore que les entreprises individuelles et les sociétés par actions n'ont d'autres intérêts que la rentabilité. La manière dont les organisations économiques utilisent leurs bénéfices dépend entièrement de la nature du marché dans lequel elles évoluent et des priorités de leurs propriétaires, qu'il s'agisse de particuliers, d'actionnaires ou de membres

d'une communauté.

Dans un marché caractérisé par une évolution rapide des technologies ou du goût des consommateurs, presque tous les bénéfices doivent être réinvestis dans l'entreprise pour lui permettre de maintenir sa marge de profit et de rester viable. Si, au contraire, elle dispose d'un surplus réel, elle le distribue habituellement aux propriétaires ou aux actionnaires sous forme de revenus (dans le cas d'une entreprise à but lucratif). C'est un passage obligatoire pour la majorité des entreprises classiques désireuses de conserver les sommes investies par leurs actionnaires. En revanche, une entreprise communautaire ou sans but lucratif consacrera souvent ses profits nets à d'autres objectifs convenus comme l'octroi de bourses aux membres de la communauté, le financement de nouvelles installations communautaires ou l'appui d'activités culturelles ou sociales.

Il existe cependant d'autres façons pour une entreprise de réaliser ses objectifs. Si son objectif premier est de créer des emplois, elle décidera peut-être d'embaucher plus de personnes que ne l'exige son exploitation et de dépenser en salaires une partie des bénéfices qu'elle aurait pu utiliser à d'autres fins. Elle pourra choisir d'employer des techniques de production plus respectueuses de l'environnement, comme la coupe sélective en foresterie. Certes, sa marge de profit s'en trouvera réduite, mais elle l'aura décidé en toute connaissance de cause.

La capacité d'exercer un tel choix suppose que les propriétaires ou les gestionnaires de l'entreprise en maîtrisent à fond l'organisation de sorte que le prix de vente de leur produit soit égal ou supérieur au prix de revient. Ce critère commercial est valable pour toute entreprise, peu importe sa structure, qu'elle se limite ou non à commercer au sein de l'économie autochtone. Si elle ne fait pas ses frais, l'entreprise ne peut continuer à assurer des emplois ou à générer des profits qu'elle pourra réinvestir dans son propre avenir, dans la communauté et dans la réalisation d'objectifs communs.

Faute de pouvoir trouver ailleurs le financement de son exploitation, l'entreprise devra fermer ses portes. Dans certaines communautés, il est arrivé que des fonds réservés à la construction de logements, à la santé ou à l'éducation aient servi à maintenir à flot des entreprises fonctionnant à perte et à protéger des emplois. Les gouvernements canadiens ont fait de même en subventionnant des exploitations minières au Cap-Breton et en mettant en place des régimes de régulation de l'offre dans le secteur agricole. Mais le

fardeau fiscal de tous les gouvernements et les accords de commerce international obligent à revoir de telles pratiques.

Gérer une entreprise de manière que ses recettes égalent ou dépassent ses coûts exige un bon bagage de compétences et d'expérience. Le petit entrepreneur, lui, le trouve dans son milieu familial, parmi ses amis, ses clients, ses collègues propriétaires d'entreprise et parfois dans son expérience de travail. Mais dans une entreprise plus grande, les compétences devront être plus spécialisées. Les éléments de base demeurent essentiellement les mêmes, dans l'un et l'autre cas: production, marketing, financement et gestion du personnel. Il faut que les décisions dans ces domaines, prises individuellement ou par consensus, s'appuient sur un jugement et sur des conseils professionnels. La nature des questions à résoudre varie très peu, que l'entreprise soit collective ou individuelle. Les valeurs qui régissent ces décisions peuvent varier considérablement, mais elles n'échappent pas à la grande règle du commerce: à terme, les recettes doivent évaluer ou dépasser les coûts.

Cette règle, qu'il est possible de formuler différemment à notre époque, s'appliquait de manière d'autant plus implacable dans les économies traditionnelles. Si les techniques de production — la chasse et la connaissance des lieux où poussaient les plantes et les baies ou des meilleurs coins de pêche — n'étaient pas apprises et mises en pratique avec beaucoup d'adresse et de patience, la collectivité se retrouvait face à un dilemme: s'éparpiller ou mourir de faim. Ceux qui en étaient capables, mais qui se montraient réticents à se mettre au service de la collectivité devenaient vite la cible de sanctions qui leur rendaient la vie difficile. À cet égard, le commerce moderne pose les mêmes choix que la société traditionnelle.

Dans la mentalité coloniale, les économies autochtones traditionnelles n'étaient pas axées sur le principe de l'investissement dans l'avenir. Et pourtant, toutes les sociétés autochtones accordaient une grande valeur à la transmission du savoir d'une génération à l'autre. Presque tous les autochtones savaient qu'il fallait exploiter rationnellement les ressources dans l'intérêt des générations futures et ils se comportaient en conséquence. C'est donc faire preuve d'ignorance que d'assimiler à une incapacité de reporter toute gratification un comportement conditionné par une pauvreté vécue depuis des générations et modelé par une production tellement faible qu'elle suffisait à peine à assurer la survie, encore moins à investir pour accroître la productivité.

David Newhouse, directeur du Département des études autochtones à l'Université de Trent, croit que les autochtones imprimeront leurs valeurs et leur vision du monde au capitalisme qu'ils pratiqueront. Dans le document qu'il a préparé pour la Table ronde sur le développement économique de la Commission, il expose en ces termes les changements qu'il entrevoit:

- Le concept même du développement personnel et social sera beaucoup plus large. [...]
- Le développement sera perçu comme un processus et non comme un résultat. [...]
- [L']important [...] ce sera la qualité du voyage plutôt que la destination à atteindre. Cette vision du développement pourra se traduire par la volonté d'atteindre des résultats à long terme plutôt que des améliorations à court terme.
- Le développement sera considéré comme une tâche que les individus auront à accomplir en commun avec la société et ses institutions, en l'occurrence la collectivité et le gouvernement. Le processus sera d'ailleurs axé sur la collaboration plutôt que sur la concurrence. [...]
- Le développement s'articulera autour de l'investissement de capital humain plutôt qu'autour de l'accumulation individuelle de capitaux. [...]
- La sagesse traditionnelle, telle qu'elle est interprétée par les anciens, servira à orienter la planification et la prise de décision. [...]
- Tout ce qui concerne la répartition des richesses sera envisagé par rapport aux valeurs autochtones de bonté et de partage¹²⁵.

L'entrepreneur autochtone

Le nombre croissant d'entreprises autochtones lancées ces 10 dernières

années vont de la petite exploitation artisanale fournissant des biens et services aux collectivités traditionnelles, à l'entreprise évoluant dans des secteurs de pointe, internationalement concurrentiels, comme la technologie antipollution, la mode, la production alimentaire, l'architecture, les communications et la fabrication assistée par ordinateur.

La majorité des firmes dirigées par un seul entrepreneur sont relativement petites. Beaucoup ne font vivre que leur propriétaire et trois ou quatre employés. Certaines, particulièrement dans les collectivités isolées et du Nord, ne rapportent pas assez pour subvenir aux besoins de la famille qui, à titre d'appoint, doit faire la récolte d'aliments sauvages ou travailler à temps partiel ailleurs. Mais, en général, ces entreprises donnent à leur propriétaire et à leurs employés un sentiment d'autonomie qu'ils n'avaient peut-être pas avant et la possibilité d'acquérir des compétences prometteuses pour l'avenir.

Comme nous l'avons vu, le pourcentage de propriétaires d'entreprises dans les communautés autochtones est, en moyenne, de beaucoup inférieur — jusqu'à 50% de moins peut-être — à ce qu'on retrouve dans les collectivités non autochtones. Les vrais entrepreneurs, ceux qui transforment leur modeste entreprise des débuts en un établissement de bonne taille, sont rares. Mais il y en a, chez les autochtones comme dans les autres groupes de la population. Certains dirigent leur propre entreprise. D'autres ont préféré mettre leurs compétences et leur énergie au service d'entreprises appartenant à la communauté. Cependant, bien d'autres personnes pourraient joindre les rangs des petits entrepreneurs, qui fournissent beaucoup des biens et services nécessaires à une collectivité.

Pour l'autochtone, le lancement d'une entreprise présente les mêmes défis que pour toute autre personne: planification, fonds suffisants pour soutenir l'entreprise, bonnes méthodes de production, marketing adapté aux produits et administration (dans toutes ses facettes). Il doit, en plus, surmonter des difficultés qui seront épargnées aux autres petits entrepreneurs¹²⁶. En raison de leur longue marginalisation économique, il est rare, par exemple, que les autochtones puissent compter sur l'épargne, la leur ou celle de leur famille et de leurs amis, pour créer une entreprise. L'épargne est en effet la première source de capital de risque, essentiel au lancement de toute petite entreprise.

À cette difficulté s'en ajoute une seconde tout aussi grande: la difficulté d'obtenir des prêts des banques ou d'autres institutions financières classiques. Sans prêts, l'entreprise ne peut acquérir l'équipement qu'il lui faut

pour produire les biens ou services qu'elle veut vendre et elle ne dispose pas des liquidités essentielles à ses premiers mois d'existence.

Les habitants des réserves ne peuvent mettre leurs terres, leurs bâtiments, ou leurs équipements en garantie pour emprunter. Il serait difficile, voire impossible, à une banque de saisir ces biens dans les réserves en cas de faillite. Même l'isolement, pour l'entrepreneur installé en dehors de la réserve, peut se révéler un obstacle majeur. Par exemple, il arrive souvent que le fabricant en finance l'achat d'équipement, mais si celui-ci doit être livré à des centaines de kilomètres du poste de commerce, le fabricant sera beaucoup moins disposé à le faire en raison du coût qu'entraînerait sa récupération si jamais l'entreprise faisait faillite. Ajoutons à cela le fait que la majorité des nouveaux entrepreneurs autochtones n'ont pas d'expérience dans l'exploitation d'entreprises. Ils n'ont peut-être même pas d'antécédents sur le plan du crédit personnel, faute d'institutions bancaires dans leur collectivité.

Les autochtones qui veulent créer une entreprise dans un endroit isolé sont souvent confrontés au problème de l'étroitesse du marché local. Leur activité se limitera ordinairement à fournir des biens et des services à la réserve et aux collectivités environnantes à moins qu'ils ne se trouvent à proximité d'un important centre d'exploitation des ressources. Par ailleurs, ils pourront peut-être se lancer dans des activités à forte valeur ajoutée qui leur permettront d'englober dans le prix du produit le coût du transport vers les marchés éloignés. Les sculptures inuit, l'extraction de granit de grande qualité, les aliments de spécialité comme le riz sauvage et le saumon, ou encore les pourvoiries de chasse et de pêche ou l'écotourisme, sont quelques exemples d'activités économiques de ce genre.

L'isolement géographique limite aussi l'accès aux services aux entreprises comme la planification opérationnelle, les conseils d'experts en matière de production ou de marketing, les services financiers et la formation du personnel. L'accès rapide à ces services peut s'avérer crucial au succès d'une entreprise confrontée à certains problèmes. Grâce à la technologie, les petites collectivités ont désormais accès à certains de ces services. Les logiciels de comptabilité conçus pour les petites entreprises et adaptés à la situation particulière des entrepreneurs autochtones facilitent d'autant la gestion financière¹²⁷. D'autres technologies ouvrent à l'entrepreneur autochtone la possibilité d'obtenir des conseils de toutes sortes. Il lui suffit d'avoir un téléphone ou un télécopieur. Mais ces méthodes de communication ne sont pleinement efficaces à l'étape du démarrage que si

l'entrepreneur bénéficie de l'assistance de conseillers connaissant bien les problèmes et les besoins de l'entreprise isolée. Ces conseillers se trouvent dans les sociétés de développement autochtones ou dans les organisations non gouvernementales comme le Service d'assistance canadien aux organismes, qui aident les entreprises autochtones sur le marché canadien depuis bon nombre d'années.

L'isolement peut aussi être dû au rejet de l'entrepreneur par une communauté lui reprochant son opportunisme et son désir d'améliorer son sort et celui de sa famille. Cette hostilité, qui n'est hélas que trop courante, constitue une sérieuse entrave à la réussite de l'entreprise. Si la famille de l'entrepreneur en devient la cible, elle risque d'avoir un effet très néfaste sur les aspirations à l'autonomie économique d'autres personnes.

[TRADUCTION] Les entrepreneurs individuels qui commencent à réussir sont souvent perçus comme étant trop indépendants et en marge de la communauté; souvent, cela leur enlève la possibilité d'exploiter des créneaux dans leur propre collectivité. Il faudra aborder ce problème si l'on veut que la communauté autochtone ait des entrepreneurs motivés et autonomes qui seront en mesure de tirer parti des possibilités du marché et de contribuer à l'essor économique de la collectivité¹²⁸.

Les participants au Colloque national sur l'entrepreneurship autochtone, parrainé par l'Institut de recherches politiques, sont arrivés aux conclusions suivantes sur ce sujet:

Les entrepreneurs autochtones ont besoin de la reconnaissance et du soutien de leur communauté. [...] On doit comprendre que les entreprises servent la population, qu'elles apportent des biens et des emplois dans les communautés. [...] Il faut légitimer l'entrepreneurship dans les communautés et favoriser son apparition auprès des jeunes à travers le système scolaire [...] Dans les communautés économiquement plus développées, le changement est déjà visible: «À Mistassini, les gens sont fiers de leurs entreprises et chaque membre de la communauté est résolu à aider¹²⁹.»

Les entrepreneurs dans des collectivités où la tradition de l'entreprise individuelle est faible ou inexistante doivent inscrire, comme élément

essentiel de leur plan d'entreprise, l'instauration de liens avec la communauté. Ils devraient non seulement rester ouverts à tous les groupes, mais aussi ils auraient intérêt à envisager de remettre à la communauté une partie de leurs gains sous forme, par exemple, de commandites d'activités de loisir ou de contributions à l'achat de matériel scolaire. Les entreprises de la société non autochtone savent que c'est souvent une bonne façon de se faire connaître, et il est d'autant plus important de se faire connaître dans une petite ville ou un village.

Comme il est essentiel de restaurer l'autonomie et l'autosuffisance des communautés autochtones, que peut-on faire pour surmonter ces obstacles à l'entrepreneuriat? Le gouvernement a été relativement actif et efficace dans le domaine du développement économique autochtone pendant la dernière décennie, bien que les fonds qui y sont consacrés soient infimes par rapport à ceux qu'il affecte au bien-être social et aux autres programmes sociaux. Au début du présent chapitre, nous avons recommandé que le soutien aux petites entreprises soit confié aux gouvernements en devenir des nations autochtones. Cela dit, quels enseignements faut-il tirer de l'expérience récente des particuliers, des collectivités et des gouvernements? Nous aborderons deux aspects du soutien de l'entrepreneuriat: la prestation de services aux entreprises, et le besoin de prêts et de capital de risque.

Services aux entreprises

On trouve des guides sur la planification d'entreprise dans les banques, les agences de financement et les librairies. Cependant, la majorité des entrepreneurs en herbe doivent aussi pouvoir s'entretenir avec des gens qui ont déjà lancé une entreprise. Quoi qu'il en soit, il est difficile d'obtenir de bons conseils¹³⁰.

Le recours à des consultants pour préparer les plans d'entreprise et les demandes de financement présentent un double risque. D'une part, les consultants peuvent penser que leur relation d'affaires dépendra de la réussite de leurs clients à obtenir le financement souhaité. Ils seront alors tentés de dire à ces derniers ce qu'ils veulent entendre ou d'imaginer ce qui amènera l'acceptation de l'institution de financement. D'autre part, le consultant risque de rédiger un plan d'entreprise que le client ne se sera pas approprié ou qu'il comprendra mal. Dans un cas comme dans l'autre, l'entrepreneur ira de l'avant, certain que les problèmes ont été posés et les solutions précisées, pour découvrir plus tard que la réalité est tout autre.

[TRADUCTION] Les agents de développement locaux, surtout dans les endroits isolés, admettent qu'ils n'ont pas l'expérience voulue pour être à la hauteur de la tâche qui leur est confiée; les conseils de bande disent que les décisions qu'ils ont à prendre se situent souvent au-delà de leurs compétences et qu'ils sont contraints de faire appel aux services de conseillers externes de plus en plus coûteux ou d'avoir recours à des gens mal préparés au travail en milieu autochtone¹³¹.

La nécessité d'obtenir des conseils sûrs justifie d'autant plus que la prestation des services soit suivie par une agence de développement autochtone. On éviterait des problèmes de taille si cette agence disposait d'un personnel apte à dispenser des conseils francs et objectifs, tels que l'entrepreneur puisse les saisir. Les conseillers ne doivent pas nécessairement faire partie du personnel. L'agence pourra, avec le temps, déterminer quels consultants fournissent régulièrement un bon service.

La préparation d'un plan d'entreprise détaillé peut être un processus très instructif pour l'entrepreneur. Si l'agence de développement ou la banque fait bien son travail, l'entrepreneur aura l'impression d'avoir à remplir beaucoup de paperasse. Les critiques formulées à l'endroit des banques et des agences de financement sont souvent liées à leurs procédures jugées inutilement bureaucratiques. Elles peuvent aussi être l'expression de la frustration que ressent l'entrepreneur face à la nécessité de régler les problèmes avant de lancer son entreprise.

Un bon plan d'entreprise est la première étape. De solides conseils en comptabilité et de l'assistance d'experts en production ou en marketing sont tout aussi importants. L'entrepreneur qui démarre peut souvent tirer grand profit des conseils d'un conseiller bien informé, capable d'examiner les aspects fondamentaux de l'exploitation comme le contrôle des stocks, la tenue des livres et le marketing. La disponibilité de ces services est limitée dans les endroits éloignés. Les gouvernements autochtones qui accordent une place prioritaire au développement économique ont mis sur pied leurs propres services de conseils spécialisés dont le personnel est composé de spécialistes qui comprennent les exigences particulières et les valeurs de ces collectivités et qui connaissent bien toutes les facettes de l'entreprise commerciale. Touch the Sky, qui s'adresse aux communautés des Six-Nations, la Nishnawbe-Aski Development Corporation, qui dessert 43

collectivités du nord de l'Ontario, et l'Apeetogosan Development Corporation, qui dessert la nation métisse de l'Alberta, sont trois sociétés de services de ce genre. Un encadrement technique adapté aux autochtones et à leur culture est donc un élément essentiel de la création d'entreprises viables.

Recommandation

La Commission recommande:

2.5.18

Que les gouvernements accordent une haute priorité à l'amélioration de leurs programmes de développement économique:

- a) en créant des services de conseils aux entreprises alliant compétences professionnelles et connaissance approfondie des collectivités autochtones;
- b) en plaçant ces services de conseils au sein des institutions naissantes de développement économique des nations autochtones.

Accès aux prêts et aux capitaux

L'accès au crédit commercial est souvent vital en période de démarrage, quand les revenus provenant des ventes sont modestes. Comme il arrive, au cours d'une année d'exploitation, que les dépenses excèdent les recettes, l'accès à une marge de crédit est nécessaire. En d'autres occasions, l'entreprise devra investir dans l'achat d'équipements et, comme elle n'aura pas nécessairement les fonds pour le faire, elle devra compter sur un prêt à terme.

Cependant, aucune entreprise ne peut se créer qu'avec des fonds empruntés. Qui dit emprunt dit versements périodiques, lesquels pèsent sur l'entreprise à ses débuts, lorsque son chiffre d'affaires est modeste et que ses dépenses pour établir sa production et son marketing sont élevées. Sans les fonds propres de l'entrepreneur et sans des prêts exempts d'intérêts, l'entreprise risque de ne pas être viable. Plus le ratio d'endettement est faible, meilleures sont les chances que l'entreprise s'établisse avec succès. Pour des raisons semblables, les institutions financières commerciales ne consentent pas de prêts à une entreprise ne pouvant compter sur un avoir

important. L'avoir est aussi perçu comme une mesure du risque que l'entrepreneur est disposé à courir pour son entreprise et donc de son engagement à la mener au succès. Ainsi, les prêts et les capitaux sont indispensables au succès d'une entreprise.

La création et le rôle des entreprises collectives

Les économies régionales et les secteurs d'activité où les nations autochtones sont devenues des acteurs importants sont principalement l'œuvre des entreprises collectives. Il s'agit d'entreprises dont les actions sont détenues par la collectivité ou le gouvernement de la nation autochtone au nom de ses membres. La Commission s'est penchée sur l'expérience d'un certain nombre d'entreprises collectives prospères aux quatre coins du pays: Meadow Lake Tribal Council Forest Industries à Meadow Lake (Saskatchewan), Torngat Ujaganiavingit à Nain (Terre-Neuve et Labrador), Westbank Development Indian Band Corporation à Kelowna (Colombie-Britannique), Tribal Councils Investment Corporation of Manitoba à Winnipeg (Manitoba), Burns Lake Native Development Corporation à Williams Lake (Colombie-Britannique), Opasqueya Development Corporation à The Pas (Manitoba), Advanced Thermodynamics Corporation à Sault Ste. Marie (Ontario) et B&D Plastics à Regina (Saskatchewan).

Presque toutes ces entreprises sont gérées par des spécialistes et dirigées par un conseil d'administration. Le plus souvent, ce conseil fonctionne sans liens de dépendance avec le pouvoir politique représentant ceux à qui l'entreprise doit rendre des comptes en bout de ligne. Certaines sociétés ont séparé le politique du commercial sur papier seulement ou de façon informelle. D'autres se sont donné beaucoup de mal pour les séparer dans la forme et dans les faits. La question du contrôle politique revêt une importance critique pour la bonne exploitation de ces compagnies.

Ces sociétés œuvrent dans un large éventail de secteurs commerciaux. Elles gèrent des compagnies aériennes régionales et subsidiaires dans les territoires et dans le nord de la plupart des provinces. Elles exploitent des entreprises de camionnage et des compagnies d'autocars. Elles font de la gestion forestière, de la sylviculture, de la récolte et de la transformation du bois. Elles gèrent des épiceries et des réseaux de distribution d'aliments en gros. Elles sont propriétaires de motels, d'hôtels, de casinos, de lieux de villégiature quatre étoiles et de terrains de golf. Elles organisent des expéditions d'écotourisme, des randonnées internationales à motoneige et

offrent aux visiteurs la possibilité de passer du temps sur les parcours de piégeage. Élevage de gibier, récolte et transformation du poisson, services de traiteur, travaux du bâtiment de toutes sortes, coopératives d'habitation, installations de soins de santé et une grande gamme d'activités manufacturières sont autant de secteurs où elles ont perçu des possibilités de parvenir à l'autonomie économique.

Presque toutes ces entreprises ont moins de 10 ans. Les collectivités ont appris énormément lorsqu'elles ont été aux prises avec les problèmes que pose l'exploitation de grandes entreprises suivant des méthodes, des valeurs et des réalités commerciales souvent en désaccord avec leurs traditions et leurs attentes. Elles ont commis beaucoup d'erreurs; beaucoup d'argent investi a été perdu. En revanche, un peu partout au Canada, l'exploitation d'une entreprise commerciale moderne a cessé d'être mystérieuse. Des centaines de personnes ont changé radicalement leur regard sur le monde depuis que les compétences acquises et des revenus réguliers leur ont apporté assurance et stabilité.

Les entreprises collectives sont confrontées à peu près aux mêmes défis que les entreprises autochtones individuelles: accès à un capital de risque suffisant, source sûre de financement et acquisition de compétences en production, en finances et en marketing nécessaires. Les entreprises collectives obtiennent souvent le capital dont elles ont besoin de leurs gouvernements, mais cela peut exiger des choix difficiles et un solide engagement de la part des dirigeants de la collectivité. Beaucoup de ces entreprises ont reçu des fonds fédéraux au titre de la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones, surtout quand elles ont réussi à prouver que leur plan d'entreprise était solide et qu'elles seraient de bonnes créatrices d'emplois.

L'accès au financement fait souvent problème à cause de la taille de l'entreprise et du fait d'une expérience insuffisante de la gestion d'une entreprise complexe. Les prêteurs font preuve de prudence et chercheront souvent à obtenir une garantie du gouvernement fédéral ou autochtone ou l'assurance d'un nantissement sous forme de biens utilisables à cette fin.

Où trouver les conseils voulus? Voilà un autre défi. Ces entreprises ont généralement besoin d'une planification détaillée pour laquelle il faut faire appel à des spécialistes comme des ingénieurs, des analystes industriels et des comptables. Il faut s'assurer que les conseils reçus couvrent tous les

points.

Ces projets d'entreprise résultent souvent d'une impulsion politique parce qu'ils sont vus comme une solution à de pressants problèmes communautaires. Souvent, la complexité de leur mise sur pied et de leur exploitation rentable fait qu'ils requièrent plus de temps et d'argent que prévu au départ. Leur réussite tient habituellement à une vision et à une détermination tenace alliées à un scepticisme prudent et à la capacité de poser les questions difficiles. Un exemple est celui du Meadow Lake Tribal Council, en Saskatchewan, qui s'est donné 20 ans pour réduire le chômage et rattraper la société canadienne au chapitre des emplois et des revenus. Sa stratégie contient des éléments d'attraction et des éléments de pression. Les premiers consistent à créer des possibilités qui fourniront des emplois en attirant les candidats. Les deuxièmes consistent à accroître les compétences des gens et, partant, à créer un milieu propice à l'émergence de sous-traitants autochtones qui profiteront des retombées de la plus grande entreprise. Ces derniers éléments s'appuient sur les services de création d'entreprise, les services d'emploi, les services de perfectionnement des ressources humaines et l'apport d'un certain capital.

De plus, la structure de leur capital social et le rôle important qu'elles joueront dans la vie d'une collectivité imposent aux entreprises collectives des défis particuliers que l'on peut regrouper sous quatre grands thèmes: l'obtention de l'appui de l'ensemble de la collectivité, la capacité d'insuffler un sens des responsabilités à leurs employés, la formation de la main-d'œuvre et des cadres, et la capacité d'entretenir des rapports avec les représentants politiques des actionnaires membres de la collectivité.

Obtenir l'engagement de la collectivité

On n'obtiendra l'engagement nécessaire de la collectivité pour appuyer les entreprises collectives, sous la forme de fonds ou de compétences acquises, que si on l'a fait participer au projet dès le début¹³². C'est la conclusion qu'ont tirée nombre de personnes ayant géré ce genre d'entreprise. La Première nation de Carry-the-Kettle a convoqué 10 réunions générales de ses membres en trois ans pour mettre sur pied une coentreprise avec B & D Plastics. Des spécialistes du fabricant de plastique ont été appelés pour expliquer tel ou tel aspect du projet, lorsque cela était nécessaire. Les gens ont participé activement au processus et savaient toujours où le projet en était.

Ces réunions visaient, en premier lieu, à expliquer les risques et les avantages du projet et son objectif sous-jacent de création d'emplois intéressants pour la collectivité. On a répondu pleinement et franchement aux questions posées et pris bonne note des objections. L'essentiel pour cette collectivité et d'autres était la présence de bons communicateurs, de personnes capables de traduire le langage des affaires dans leur langage quotidien et de faire le pont entre les dirigeants de la collectivité et ses membres.

L'appui de la collectivité s'avère souvent indispensable lorsque la direction de l'entreprise fait face à des choix délicats. Parce qu'ils ont pris part au projet dès le début, le chef et le conseil de Carry-the-Kettle ont appuyé les membres de la collectivité siégeant au conseil d'administration lorsque ceux-ci ont estimé ne pas recevoir la formation promise par leurs partenaires ni avoir une idée précise de la performance de l'entreprise.

On a expliqué au directeur non autochtone de B & D Plastics l'importance pour les membres de la collectivité d'assister aux fêtes, pow-wows et funérailles. La participation à ces événements est désormais une raison légitime de s'absenter du travail. Quant à ceux qui craignaient que le développement ne sape leur culture, on leur a fait valoir que la plus grande prospérité de la collectivité avait permis de mettre sur pied des programmes d'enseignement des langues autochtones et d'organiser des manifestations culturelles.

Il se peut que la collectivité craigne l'infusion de ce qu'elle estime être des valeurs et des façons de faire étrangères. Les chefs d'entreprise qui n'auront pas structuré leur projet en fonction des valeurs de la communauté, qui n'auront pas tenue celle-ci au courant de son évolution ou qui n'auront pas été ouverts à ses réactions, risquent d'être isolés et de voir leur projet devenir une source de querelles et de divisions.

Quand le Conseil tribal de Meadow Lake s'est lancé dans l'exploitation forestière, il n'y a pas eu une grande participation de la collectivité au départ. La coupe avançant, la collectivité a désapprouvé les pratiques employées et certains ont eu recours aux barrages routiers contre leur propre entreprise pour faire comprendre leur message. La solution a consisté à mettre sur pied des conseils de cogestion, formés de représentants de la collectivité et de l'entreprise, pour revoir les pratiques de coupe et les autres activités afin d'y

introduire une dimension environnementale, sociale et culturelle.

Les responsables ont obtenu l'engagement de la collectivité pour leur projet d'exploitation d'une carrière de granit à Nain, au Labrador, du fait qu'ils ont pu démontrer que ce projet n'allait pas à l'encontre des valeurs de leur communauté. Les collectivités éloignées craignent souvent l'effet des projets sur les activités traditionnelles comme le piégeage sur les territoires familiaux. Au début, la collectivité de Nain s'est opposée à l'idée d'exploiter une carrière de granit parce qu'elle jugeait que le travail de la pierre n'était pas une activité traditionnelle. Elle voulait investir son argent dans la pêche. Le débat a pris fin quand un groupe d'artistes a souligné qu'ils avaient toujours travaillé la pierre, ce qui a contraint les gens à revoir leur définition des activités traditionnelles.

Insuffler motivation et fierté

Les entreprises collectives doivent réussir à motiver leur personnel et à développer chez lui un sens des responsabilités. C'est là un des défis qu'elles ont à relever. L'entrepreneur individuel met en jeu son avoir personnel, ce qui a pour effet de stimuler sa productivité et celle de sa famille car ils voient un lien direct entre leur travail et le succès de l'entreprise. Une entreprise collective, qui appartient à tout le monde — et donc à personne — nécessite d'autres sources de motivation. La manière dont la collectivité perçoit l'entreprise peut jouer un rôle vital. Si elle estime que l'entreprise est une source de fierté et lui procure un sentiment d'accomplissement, ceux qui en assurent la réussite sont alors vus comme des gens qui lui font honneur. C'est là une puissante source de motivation. Selon le mot d'un chef d'entreprise, «la fierté engendre le succès et le succès engendre la fierté». Si, par contre, l'entreprise est la cause de dissensions ou donne l'impression de ne profiter qu'à quelques-uns, la motivation de son personnel risque de s'en ressentir.

Les 20 employés de la carrière de granit à Nain, qui appartient à Torngat Ujaganiavingit Corporation, sont fiers de participer à un projet qui rapporte de l'argent à la collectivité, argent qui peut être investi dans d'autres projets communautaires. Au début, elle a fait pression pour qu'on distribue largement le travail afin que le plus grand nombre de personnes possible soient admissibles aux prestations d'assurance-chômage. Elle a finalement compris que cela empêcherait la constitution d'une main-d'œuvre qualifiée et mettrait en danger la productivité de la compagnie, sans compter l'effet néfaste sur la

fierté des travailleurs. Elle a admis aussi qu'il importait pour les travailleurs de disposer d'un revenu stable pour planifier leur avenir.

La fierté des employés s'exprime de diverses façons, du port de vestes affichant le nom de l'entreprise au choix de consacrer leur temps libre à poursuivre leurs études, en passant par le fait que l'entreprise soit le principal sujet de conversation de la collectivité. Les employés qui souhaitent s'absenter pour chasser, pêcher ou visiter une collectivité lointaine se chargent de se trouver un remplaçant qualifié.

Merv Tiller, président et directeur général du Tribal Councils Investment Group of Manitoba Ltd., voit comme une manifestation de cette fierté le fait que ses actionnaires, les conseils tribaux du Manitoba, malgré leur manque chronique d'argent, n'ont pas soutiré les fonds d'une de leurs entreprises — la très rentable usine d'embouteillage de Pepsi-Cola, Arctic Beverages —, mais les y ont laissés pour rembourser la dette et procéder à d'autres investissements.

Ces dernières années, on a beaucoup écrit sur le travail en équipe dans les entreprises. Celles qui ont choisi ce mode d'organisation du travail, confiant aux équipes d'importantes responsabilités, ont généralement constaté que leurs employés étaient plus productifs et plus inventifs que les employés relevant directement d'un superviseur. Ce mode de travail s'apparente au mode traditionnel d'exécution des tâches chez bon nombre de peuples autochtones. Il évite l'individualisme, qui est si souvent étranger aux traditions autochtones, tout en favorisant l'excellence de la contribution individuelle à l'équipe.

Donner à la collectivité les compétences nécessaires

S'assurer les services d'une équipe de direction et ceux d'une main-d'œuvre pleinement formée constitue un défi additionnel. Au début, on peut embaucher des spécialistes externes, bien que cela puisse présenter certains risques du fait qu'ils ne font pas partie de la collectivité. L'absence de ses propres gens aux postes de commande dans l'entreprise peut mettre en danger l'investissement de la collectivité. Avant de créer l'entreprise, la collectivité doit se demander si elle est prête à soutenir ceux qui pourront avoir à la quitter pendant un long moment pour aller chercher ailleurs les connaissances et l'expérience dont ils ont besoin.

Beaucoup de dirigeants concluent qu'en général les membres de la collectivité doivent passer deux à cinq ans au sein de l'entreprise avant de pouvoir occuper des postes intermédiaires de technicien ou de gestionnaire. L'accèsion aux postes supérieurs prend au moins deux fois plus de temps. Il ne s'agit pas d'attendre que l'expérience soit acquise; il faut consacrer de grands efforts à former les employés pour qu'ils puissent passer à l'échelon suivant.

La Commission a été mise au fait du manque de possibilités de formation des cadres intermédiaires et supérieurs autochtones. On nous a dit vouloir une formation qui n'exige pas une absence prolongée, mais qui puisse s'acquérir sur plusieurs années au rythme de quelques semaines à la fois.

Des entreprises ont accusé d'importants reculs du fait d'un roulement élevé parmi les cadres de l'extérieur de la collectivité. Comme nous l'avons souligné précédemment, le plus urgent consiste à créer un bassin important d'hommes et de femmes autochtones qui possèdent les connaissances théoriques et pratiques pour assumer des postes techniques exigeants. L'absence de la collectivité pour acquérir cette expérience est un investissement vital dans l'avenir.

Le rôle des chefs politiques

Les rapports entre les autorités politiques et la direction des entreprises collectives constituent peut-être le plus grand obstacle à leur bon fonctionnement.

Les communautés ont également de la difficulté à faire la distinction entre les questions politiques et les questions commerciales. De par notre expérience, l'industrie autochtone prospère lorsque les administrations communautaires choisissent d'éloigner les corporations de développement et les entreprises dont les communautés sont propriétaires du processus politique pour des raisons opérationnelles¹³³.

La direction de l'entreprise a le devoir de s'entendre avec les chefs politiques de la collectivité sur les objectifs généraux de l'entreprise et devrait porter la responsabilité de leur réalisation. Quant aux décisions relatives au fonctionnement de l'entreprise — quelles compétences sont nécessaires, qui doit être embauché, quand faut-il licencier des travailleurs, quelles fournitures

acheter et qui reçoit les contrats —, ces décisions appartiennent à la direction de l'entreprise. L'ingérence des autorités politiques détruit la confiance des dirigeants de l'entreprise ainsi que leur sens de la responsabilité.

Plusieurs entreprises collectives ont trouvé des mécanismes qui leur permettent de conserver leur indépendance sur le plan des opérations sans rien enlever à leur obligation de rendre des comptes aux actionnaires. Certaines soulignent cette double responsabilité dans les sessions de formation du personnel et dans leur documentation. Certaines offrent des cours sur les responsabilités des membres d'un conseil d'administration en insistant, à l'intention de ceux qui sont des politiciens élus, sur la différence entre leurs deux types de responsabilités. Les membres du Conseil de la Première nation de Westbank qui sont administrateurs des sociétés commerciales de la bande ne reçoivent aucune rémunération pour cette dernière fonction et doivent s'attacher à la rentabilité de ces sociétés. Tout argent gagné à titre d'administrateur ou de membre d'un conseil d'administration d'une entreprise durant les heures de travail normales de ce conseil revient à la bande.

Il est important que les gouvernements autochtones investissent l'organisation de développement économique de pouvoirs suffisants. Cette organisation joue un rôle différent d'une collectivité à l'autre. Celle de Batchewana, qui est copropriétaire de Advanced Thermodynamics à Sault Ste. Marie, recherche des créneaux commerciaux, les analyse, conçoit des ententes et s'occupe de ses investissements en devenant membre des conseils d'administration. Quant à celle de la collectivité de Westbank, elle fait office de promoteur et de propriétaire immobilier et fait profiter les membres de la collectivité de ses retombées.

L'organisation de développement économique doit, cependant, gagner la confiance de la direction politique. Le premier dirigeant de Peskwayak Development Corporation, Glen Ross, affirme que cette confiance se mérite et que cela prend du temps. On y gagne une plus grande liberté d'agir dans les meilleurs intérêts de l'entreprise. Le Tribal Councils Investment Group a éprouvé ce même besoin de gagner et de conserver la confiance de ses actionnaires, les sept conseils tribaux du Manitoba.

Dans de nombreuses collectivités, le chef et les membres du conseil participent aux premières séances de planification de l'organisation de développement économique et en font l'examen annuel. Ce processus de

planification commune soutient la motivation des gens et permet aux dirigeants politiques d'évaluer la performance de l'organisation en fonction de ses objectifs originels. Les séances de planification offrent une façon de rendre compte formellement sans favoriser l'interférence dans la gestion de l'entreprise.

La performance des institutions politiques est importante sous un autre rapport. Frank Lai, directeur du développement économique pour le Conseil tribal de Meadow Lake, attribue le succès de son organisation, pour une bonne part, au fait que le conseil tribal parle d'une seule voix. L'organisation estime n'avoir qu'un seul patron, le conseil, et non les neuf personnes qui le composent. Cela crée un milieu stable qui ne bride pas l'évolution de l'entreprise.

Autres facteurs

Ces dirigeants conféraient aussi une importance vitale au fait d'octroyer à la nation le plus grand contrôle possible sur le processus de développement. Le directeur de Labrador Inuit Development Corporation, Fred Hall, a exprimé l'idée en peu de mots: «Ne laissez pas les autres s'emparer de votre projet de développement». Cela est vrai pour les conseillers qui veulent faire quelque chose que la collectivité ne souhaite pas, pour les fonctionnaires qui veulent structurer le projet de manière à lui donner des objectifs qui ne sont pas liés au succès de l'entreprise et pour les banques ou autres institutions financières qui veulent se mettre à l'abri de tout risque inhérent au projet.

Merv Tiller, du Tribal Councils Investment Group, a souligné l'importance de consacrer le temps nécessaire à l'examen de tous les aspects du projet avant d'y investir. Il a vécu le trop grand empressement de certaines parties, dont le gouvernement, à conclure un marché avant même de l'avoir soigneusement étudié. D'autres ont mis en garde contre la tentation d'accepter trop facilement les conseils externes, conseils rendus nécessaires par la petite taille de leur organisation et l'absence des compétences nécessaires pour monter une affaire. Presque tous les responsables ont insisté sur la nécessité d'arriver à rentabiliser l'entreprise:

[TRADUCTION] Fonctionner à perte, c'est gaspiller votre argent. Vous ne faites que subventionner les plus forts parmi vos gens et il ne vous restera rien pour aider les autres. Il a fallu prouver aux gens que le projet devait être rentable pour générer des

fonds qui seraient consacrés à des projets rentables dans d'autres collectivités. Si votre projet devient un projet de création d'emplois vous n'irez nulle part¹³⁴.

[TRADUCTION] «Il est très important que le profit soit le principal élément de motivation dans une entreprise», de dire le chef Robert Louie de la Première nation de Westbank. «Les gens sont fiers de travailler pour une entreprise qui fait de l'argent et la considèrent comme la leur¹³⁵». L'emploi est souvent un facteur secondaire. Le directeur général de la Burns Lake Native Development Corporation a signalé que la majorité des gestionnaires dans les réserves ont l'expérience de la gestion de fonds en vue d'optimiser la création d'emplois, alors qu'il en va tout autrement de la gestion d'une entreprise qui doit fabriquer un produit et le vendre à un prix supérieur à son prix de revient¹³⁶.

Même si la plupart des collectivités actionnaires du Tribal Councils Investment Group comprenaient l'importance du profit, ce sont celles qui avaient déjà créé et exploité une entreprise qui le comprenaient le mieux.

Les collectivités qui réussissent à lancer des entreprises collectives ont un élément en commun. Après leur lancement, on voit naître d'autres projets et les gens de la collectivité qui ont le sens des affaires fondent leur propre entreprise. L'instauration de la confiance en soi peut souvent être accélérée par un petit groupe habile en affaires, qui utilise son talent pour créer un projet qui a un effet d'entraînement sur toute la collectivité. Pour que les entreprises collectives réussissent, il apparaît essentiel que des «champions», un ou plusieurs, sortent du rang et s'y engagent, animés d'une vision de ce qui profitera à l'ensemble de la collectivité.

Ces champions auront à consacrer des milliers d'heures à la mise sur pied de l'entreprise. Toutes les entreprises examinées ont signalé toute une gamme d'obstacles à surmonter: réticence des banques, lourdeur de la bureaucratie gouvernementale, associés qui ne respectent pas leurs engagements, mauvaises décisions d'achat au départ, insuffisance d'expérience en gestion, méfiance quant au processus. Ces entreprises et beaucoup d'autres entreprises collectives ont persévéré et ont réussi à surmonter ces obstacles. D'autres non, et leur effondrement a souvent ébranlé fortement la confiance de leur collectivité.

Bon nombre de ces entreprises ont conclu des ententes de collaboration

(coentreprise) avec des entreprises non autochtones. Cela pour diverses raisons. L'autre entreprise disposait peut-être de technologies, de ressources en gestion, de marchés ou de ressources financières qui rendaient l'association avantageuse pour l'entreprise autochtone. Les dirigeants jugent d'une importance primordiale de bien comprendre la contribution de la partie autochtone et la valeur que le partenaire non autochtone éventuel y attache. Les collectivités qui l'ont compris et qui se sont donné un avantage concurrentiel ont tiré parti de la coentreprise.

La Burns Lake Native Development Corporation a obtenu du gouvernement de la Colombie-Britannique, non sans peine, d'importants droits de coupe qui, ensuite, lui ont servi à négocier avec Weldwood la mise sur pied de Burns Lake Specialty Woods. Les Inuit du Labrador ont compris la valeur de leur granit. Batchewana Band Industries Ltd. savait que son partenaire éventuel cherchait à s'installer dans le Nord pour améliorer ses chances lors de soumissions en vue de décrocher des contrats de la Défense nationale. Chacune de ces entreprises autochtones a passé de longues heures, et consacré des ressources considérables, à comprendre son propre avantage et à assurer sa crédibilité.

L'expérience de ces associations a été très instructive. Il est essentiel, par exemple, que la partie autochtone soit adéquatement représentée au conseil d'administration et au sein de la direction de la coentreprise.

Avec le temps et l'augmentation de la richesse individuelle, certaines de ces entreprises décideront peut-être de vendre des actions aux autochtones ou au grand public pour accroître la part de propriété privée. Des collectivités comme celle de Westbank vendent leurs sociétés à des membres de leur collectivité pour dégager un capital qui sera investi dans de nouvelles entreprises. Cette approche n'est pas encore très répandue, essentiellement parce que la richesse personnelle fait défaut. Il fait peu de doute que l'entreprise collective, qu'elle soit celle d'une collectivité, d'une région ou de toute la nation autochtone, continuera d'offrir un instrument important de développement de l'économie autochtone dans presque tout le pays.

[TRADUCTION] Une nation peut concevoir les meilleurs systèmes et les meilleurs mécanismes, mais sans l'engagement de la collectivité, elle pourra difficilement les mettre en œuvre parce que les membres n'auront pas participé à leur élaboration¹³⁷.

L'accès aux marchés

Toute entreprise doit trouver un marché pour ses biens et services, sauf s'il s'agit d'une entreprise de subsistance. Cela risque de poser des difficultés aux nouvelles entreprises et même à celles qui sont établies, mais qui évoluent dans un milieu concurrentiel. Le problème s'aggrave quand, à cause de l'isolement social ou géographique, l'entreprise est éloignée de son marché potentiel.

Il n'existe pas de formule magique pour résoudre les problèmes liés au marché. L'économie contemporaine offre peu de marchés protégés et, en fin de compte, rien ne remplace un produit de haute qualité (bien ou service) offert à un prix compétitif et faisant l'objet d'une promotion orchestrée par une équipe de marketing très compétente. Cela dit, les études de cas de la Commission et d'autres sources d'information ont révélé un certain nombre de stratégies de nature à aider les entreprises autochtones. Quelques-unes auraient des répercussions sur les politiques gouvernementales.

La substitution des importations

Nombre de collectivités autochtones ont commencé à appliquer une stratégie de substitution des importations et se fournissent elles-mêmes les biens, services et programmes dont elles ont besoin et qu'elles obtenaient auparavant de firmes, d'organisations ou de gouvernements de l'extérieur. Le Conseil tribal shuswap, par exemple, ayant déterminé l'ampleur des dépenses de ses membres à l'extérieur de leur collectivité (question examinée plus haut dans le présent chapitre), a adopté une stratégie de création d'entreprises locales pour desservir une ou plusieurs de ses collectivités. Grâce à cette intervention au niveau tribal, qui a montré le pouvoir d'achat collectif du peuple shuswap, il a été possible de négocier, avec des entreprises hors réserve, la création d'emplois et d'entreprises (p. ex. la mise sur pied d'une franchise d'agence de voyages). D'autres collectivités ont ouvert des épiceries ou des stations-service pour récupérer au moins une partie des dépenses de leurs résidents. Quelques-unes se sont regroupées pour acheter de petites compagnies aériennes, des entreprises de camionnage et des grossistes et des détaillants en alimentation.

Contrats au lieu de subventions

S'agissant des stratégies axées sur l'exportation, des entrepreneurs autochtones soutiennent qu'il vaudrait mieux leur donner des contrats que de leur verser des subventions. Ce qu'ils disent, c'est que les ministères et d'autres organismes de financement semblent souvent préférer subventionner les entreprises autochtones, plutôt que de leur acheter des biens et des services. Il convient, certes, de maintenir les subventions aux entreprises autochtones naissantes qui ont de la difficulté à obtenir du capital, mais, si l'autosuffisance reste un objectif important, il faut établir, en contrepois, des politiques et des procédures d'achat qui garantiront aux entreprises autochtones une part équitable des contrats de fourniture de biens et services aux gouvernements.

L'élaboration de programmes de marchés réservés, prévoyant qu'un certain pourcentage des contrats des gouvernements soit réservé aux entreprises autochtones, est donc une voie à exploiter pour appuyer la création d'entreprises autochtones. Le gouvernement fédéral s'est déjà engagé dans cette voie en annonçant une politique stratégique d'achats qui favorise les petites entreprises et les entreprises autochtones. La politique prévoit leur donner «un accès exclusif lors d'achats de moins de 125 000\$ lorsque des fournisseurs qualifiés offrant un service rentable sont disponibles». Un autre programme aurait recours à une «utilisation sélective des marchés de plus de 125000 \$, afin d'accorder la préférence aux petites entreprises et aux entreprises autochtones du Canada, là où il existe un potentiel de soutien et de mise sur pied d'entreprises innovatrices et où la rentabilité est possible. Nous accorderons de plus en plus d'importance au fait que les entrepreneurs principaux établissent des plans de sous-traitance à l'intention des petites entreprises et des entreprises autochtones.» Le gouvernement prévoit aussi de mettre sur pied un programme de marchés réservés aux entreprises autochtones «pour des approvisionnements destinés principalement aux collectivités autochtones, là où la rentabilité peut être assurée¹³⁸».

De telles mesures pourraient ouvrir des marchés aux entreprises autochtones, mais tout dépendra de la façon dont elles seront appliquées. À cet égard, si les entreprises autochtones sont confondues avec l'ensemble des petites entreprises canadiennes, on craint qu'elles ne soient désavantagées dans le processus de soumission. De plus, rien n'est prévu pour aider les entreprises appartenant à des femmes autochtones.

Il existe une autre difficulté, plus grande celle-là, en ce sens que très peu de gouvernements ont choisi la voie des marchés réservés. Le gouvernement

fédéral s'était montré réticent jusqu'à l'annonce des mesures susmentionnées, et, à ce jour, les gouvernements provinciaux et territoriaux n'ont pratiquement rien fait. Seules quelques administrations municipales, notamment celles de Halifax, de Dartmouth et de Toronto, font des efforts pour aider les entreprises de ce genre.

Les initiatives de développement du commerce

Le développement du commerce, tant entre les collectivités autochtones qu'avec des clientèles non autochtones, offre une autre option digne d'étude. S'agissant du commerce entre collectivités autochtones, les produits spécialisés, comme les aliments sauvages et des matériaux d'art et d'artisanat, sont en forte demande. Il y a aussi des cas où des liens ont été créés entre les producteurs et récolteurs autochtones de produits comme le poisson, les bleuets et le riz sauvage dans les régions rurales, et les propriétaires autochtones de points de vente au détail. Les entreprises situées en ville peuvent offrir des services aux collectivités rurales, par exemple des services de courtage pour l'achat en gros de matériaux qui seront distribués dans les collectivités rurales, la construction ou la gestion de logements pour les étudiants et d'autres personnes qui migrent vers les centres urbains. De tels liens entre les collectivités peuvent être étendus à l'échelle internationale, et déjà quelques exemples se profilent dans différentes parties du pays.

Le Conseil canadien de promotion des entreprises autochtones, dans le mémoire qu'il a présenté à la Commission, recommande l'établissement d'une commission du commerce autochtone qui serait chargée de promouvoir les produits autochtones.

[TRADUCTION] Une commission du commerce autochtone (CCA) devrait être établie. Elle aurait un double but: (1) promouvoir le commerce entre les entreprises autochtones, les gouvernements autochtones et non autochtones et le secteur privé et (2) aider et promouvoir le commerce de biens et services autochtones à l'étranger. [...] Cette commission constituerait un important canal pour les biens et services autochtones et l'information sur les marchés au Canada et à l'étranger. La CCA devrait coordonner une stratégie de marketing sur le thème «Achetez autochtone» consistant à identifier les produits de fabrication autochtone et à adopter une

formule de publicité semblable à celle de la stratégie «Achetez canadien». Les petites collectivités et les collectivités isolées pourraient, de concert avec la CCA, dégager des débouchés économiques viables pour leurs produits et services. Elle devrait être dotée d'un secrétariat permanent et de bureaux dans chaque province et territoire. On pourrait, dès maintenant, ouvrir des missions dans les pays où il existe déjà un marché possible (comme le Japon, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, Hong Kong et la Suède)¹³⁹.

La recherche de créneaux

La promotion du commerce autochtone pourrait ouvrir certaines possibilités économiques pour les autochtones, surtout dans les secteurs où ils bénéficient d'un avantage concurrentiel en raison de facteurs comme le règlement de revendications territoriales, l'emplacement des collectivités et leurs ressources naturelles, la spécificité de leur champ de compétence, et la compréhension et les valeurs culturelles. En voici quelques exemples:

- les arts et les spectacles, qui donneraient l'occasion de faire valoir la richesse des talents autochtones dans des villes comme Toronto, Montréal, Edmonton, Vancouver et Ottawa;
- l'écotourisme, qui permettrait d'attirer dans des milieux autochtones distinctifs un public de plus en plus intéressé à des formes de loisir respectueuses de l'environnement;
- le vêtement de création et de confection autochtones, y compris les vêtements d'hiver faits dans les collectivités du Nord.

Des études seront nécessaires pour dégager des débouchés précis et contrer les obstacles auxquels se heurtent les collectivités qui tentent d'accéder aux marchés.

Autres stratégies

D'autres initiatives consisteraient à confier à des entreprises autochtones privées les services actuellement fournis par le secteur public comme le recrutement d'autochtones dans la fonction publique fédérale en application

de la stratégie d'équité en matière d'emploi du gouvernement. Les entreprises autochtones pourraient aussi accéder à de nouveaux marchés grâce à des coentreprises avec des entreprises non autochtones existantes.

Mais de toutes les formes d'intervention qui permettraient de créer des débouchés, les meilleures sont sans doute les programmes de marchés réservés que tous les ordres de gouvernement au Canada devraient incorporer à leurs stratégies d'achat et la création d'une capacité de promotion du commerce de produits autochtones.

La Commission n'est pas convaincue qu'un seul organisme national, comme la commission du commerce autochtone proposée, serait en mesure de promouvoir efficacement le commerce dans toute la gamme des produits et services. Et puis, un tel organisme risque d'être trop éloigné des idées et des préoccupations des personnes qu'il serait censé servir. La Commission estime plutôt que les institutions sectorielles et nationales de développement économique, dont nous avons parlé plus haut, s'acquitteraient mieux de ce travail. De plus, les services de promotion du commerce international du gouvernement fédéral, comme les délégations provinciales à l'étranger, devraient acquérir les compétences voulues pour promouvoir les produits et services autochtones.

Recommandations

La Commission recommande:

2.5.19

Que les organisations de développement économique sectoriel et autre des nations autochtones soient dotées de moyens de promotion du commerce.

2.5.20

Que les organismes de promotion du commerce international des gouvernements fédéral et provinciaux, en collaboration avec les producteurs et les organisations de développement économique autochtones, s'attachent à trouver des marchés à l'étranger pour les produits et services autochtones.

2.5.21

Que les gouvernements provinciaux et territoriaux se joignent au gouvernement fédéral pour mettre sur pied des programmes efficaces de marchés réservés au profit des entreprises autochtones, et que les administrations municipales comptant un fort pourcentage de résidents autochtones fassent de même.

L'accès aux capitaux

En général, la petite entreprise canadienne a de la difficulté à obtenir des capitaux. C'est encore plus vrai quand il s'agit de petites entreprises situées dans des régions moins développées du pays¹⁴⁰. Les collectivités autochtones affirment souvent que le manque de capitaux constitue l'obstacle premier que doivent surmonter ceux qui veulent créer ou faire grandir une entreprise. Ainsi, les études de cas faites par la Commission ont révélé la frustration qu'engendrent, chez les gens d'affaires des réserves, les restrictions découlant de la *Loi sur les Indiens* et l'effet limitatif sur les affaires qu'entraîne l'absence d'institutions financières dans les collectivités, particulièrement celles du Nord. Elles ont aussi révélé l'absence de capitaux pour lancer des entreprises dans les établissements métis du nord de l'Alberta ainsi que la pénurie des capitaux à la disposition des entreprises métisses et autochtones en région urbaine. De même, les recherches de la Commission sur l'agriculture métisse montrent que 90% des petites agriculteurs métis des Prairies aimeraient agrandir leur exploitation, mais que 80% manquent de capitaux¹⁴¹.

Améliorer l'accès aux capitaux est un problème complexe auquel il n'existe pas de solution unique. Cependant, il est encourageant de constater que des initiatives, nombreuses et parfois très novatrices, sont prises pour tenter de le résoudre, et aussi de voir l'intérêt croissant à la participation manifesté par les banques à charte du Canada et par le mouvement des coopératives de crédit (caisses populaires au Québec).

Dans la présente section, nous nous penchons d'abord sur les facteurs qui limitent la disponibilité de capitaux pour les entreprises autochtones. Nous abordons ensuite le rôle que les institutions financières pourraient jouer pour résoudre ce problème et, enfin, la contribution d'autres programmes et initiatives. Nous concluons la section par une étude de la *Loi sur les Indiens* et des moyens employés pour surmonter les restrictions qu'elle impose à l'accès aux capitaux.

Obstacles à l'accès aux capitaux

Nous énumérons ci-après les principales restrictions à l'accès aux capitaux auxquelles les entreprises autochtones sont confrontées:

- **La Loi sur les Indiens:** Elle contient des dispositions qui empêchent presque les prêteurs de garantir un prêt au moyen du nantissement de terres et d'autres biens situés dans une réserve. Ces dispositions exercent donc un effet dissuasif sur le financement d'entreprises dans les réserves.
- **Les conditions socio-économiques:** Les collectivités à taux élevé de chômage et à revenus faibles offrent à leurs membres peu de possibilités d'épargne et se privent ainsi d'une source éventuelle de capitaux à investir dans des entreprises. Cela est encore plus vrai pour les femmes autochtones, surtout lorsqu'elles sont, comme c'est souvent le cas, le seul soutien de famille.
- **La taille et l'emplacement des collectivités:** La petite taille des collectivités autochtones et leur éloignement des régions urbaines, n'incitent pas les institutions financières, telles que les succursales de banque, à aller s'installer chez elles.
- **Les caractéristiques des entreprises:** Les entreprises autochtones, en très grande majorité, sont petites et la plupart fournissent des services à leur collectivité. Pour les institutions de financement non autochtones, ces caractéristiques présentent un risque élevé. De plus, les petits prêts s'accompagnent de frais d'administration relativement élevés. Cela étant, le prêt sera assujéti à des conditions plus rigoureuses, par exemple un taux d'intérêt plus élevé et un plus grand nantissement.
- **Le profil des entrepreneurs:** Une classe d'entrepreneurs compétents renaît dans les collectivités autochtones, mais nombre de ceux qui font des demandes de prêt, de subvention ou de capital ne sont pas instruits ou formés et leurs antécédents en affaires sont minimes ou inégaux. Il peut arriver qu'ils connaissent mal les autres avenues d'accès aux capitaux et qu'ils aient besoin d'aide pour arriver à leurs fins.
- **Le profil des institutions de crédit:** Les grandes institutions de crédit ont, jusqu'à récemment, fait peu de cas des besoins financiers des collectivités

autochtones, à l'exception des succursales bancaires qui ont desservi un conseil de bande dans leur voisinage. Si elles consentaient des prêts, les banques exigeaient habituellement qu'ils soient cautionnés par le gouvernement.

Les banques, les sociétés de fiducie et les ministères ont tous une culture d'entreprise et sont habitués à traiter avec des clients qui correspondent à un profil établi d'avance. Ils ont une bureaucratie et des procédures qui déroutent l'autochtone. Leurs principaux bureaux se trouvent dans les villes. Jusqu'à récemment, peu d'autochtones faisaient partie du personnel, en particulier aux postes de direction. Les intervenants ayant présenté des mémoires à la Commission ont fait état de plusieurs problèmes: différence culturelle, manque de compréhension des besoins et de la vision des demandeurs autochtones, stéréotypage et discrimination.

- Services financiers lacunaires: Au cours de ses audiences et par son programme de recherche, la Commission a pris conscience des importantes lacunes quant à l'accès au capitaux et à la prestation d'autres services financiers. D'abord, beaucoup de collectivités autochtones, et plus particulièrement celles dans les régions septentrionales, ne disposent d'aucun service financier (voir le chapitre 6 du volume 4 pour une analyse détaillée de la question). Ensuite, des groupes importants, comme les femmes autochtones ou les autochtones en milieu urbain, n'ont pas accès aussi facilement qu'ils le voudraient à des institutions financières autochtones ou non autochtones. Enfin, les entreprises autochtones de bonne taille, dont l'activité déborde la collectivité ou la région, ne sont pas bien servies par des institutions dont la portée est plus restreinte.
- Le montant des capitaux disponibles: Ce point se prête plus à la controverse et sa preuve empirique est difficile à établir. Il est utile de se demander si les entrepreneurs autochtones disposent de capitaux suffisants, à des conditions raisonnables, pour répondre à leurs besoins, sans égard aux obstacles déjà mentionnés. Certains avancent que le problème tient à la pénurie de solides projets d'entreprise, ou à la difficulté de relier les emprunteurs et les prêteurs éventuels. Ils affirment que les sources de capitaux existantes ne sont pas exploitées à fond. Nombre d'études de cas des économies autochtones réalisées pour la Commission font état de projets mis en veilleuse faute de capitaux. Le mémoire de l'Aboriginal Peoples Business Association de Colombie-Britannique estime que le fossé entre les besoins des clients et les capitaux disponibles des sept sociétés de capital

autochtones dans la province est de l'ordre de 43 millions de dollars¹⁴².

Orientations prometteuses

La Commission a été mise au fait d'activités prometteuses dans les institutions en place et également de choses qui pourraient être faites à l'avenir à plusieurs niveaux: communautaire, régional et pancanadien.

Niveau communautaire: disponibilité de services bancaires

La plupart des Canadiens tiennent pour acquis qu'il y a une banque, une société de fiducie ou une caisse populaire près de chez eux ou de leur lieu de travail. Ils imagineraient difficilement pouvoir s'occuper de leurs affaires financières sans avoir ce service à portée de la main. La présence d'institutions financières est d'autant plus importante pour les entreprises qui doivent déposer leurs recettes, payer leurs employés ou faire une demande d'emprunt. Et pourtant, ces institutions financières sont absentes de la plupart des collectivités autochtones. Elles peuvent se trouver à des centaines de milles et leur personnel risque de ne pas comprendre les conditions dans lesquelles les entreprises autochtones doivent fonctionner, ou ne pas faire preuve de beaucoup d'empathie à leur égard. Il en résulte que les résidents d'une collectivité ont tendance à encaisser leurs chèques à rabais dans les magasins locaux, que les transactions par chèque sont lentes et celles en argent, rares et difficiles. Les prêts pour l'achat d'une voiture s'obtiennent non d'une banque, mais des concessionnaires de voitures à des taux d'intérêt élevés.

Ces dernières années, certaines coopératives de crédit et succursales de banque se sont installées dans les collectivités autochtones. Cependant, il reste encore beaucoup à faire. La question est importante non seulement parce qu'elle concerne les services offerts aux entreprises, mais parce qu'elle offre un moyen de favoriser l'épargne, de garantir les dépôts et d'obtenir des prêts dans des conditions contrôlées. Malgré le stéréotype de la collectivité autochtone pauvre, il y a des autochtones qui ont des épargnes qui pourraient servir au développement économique de la collectivité, si un contexte propice à l'investissement existait.

Les commissaires ont pris note du succès qu'ont eu les coopératives de crédit dans certaines collectivités autochtones, notamment la Caisse populaire de Kahnawake et la Northwest Credit Union en Saskatchewan¹⁴³.

Certaines coopératives de crédit autochtones, comme celle de Wendake (Village-des-Hurons, près de Québec) et celle de Matheusiash (Pointe-Bleue au Saguenay), existent depuis près de 30 ans. Il y a même des projets d'expansion. Le Mouvement Desjardins (réseau de caisses populaires ou de coopératives de crédit) compte installer de nouvelles caisses chez les Cris et les Inuit du Québec et travaille avec des institutions financières autochtones, le mouvement syndical du Québec et les gouvernements provincial et fédéral à établir une société de capital-risque de 10 millions de dollars¹⁴⁴. Il étudie de plus la possibilité de créer un régime autochtone enregistré d'épargne-retraite.

Certaines collectivités estiment que les principes coopératifs à la base des coopératives de crédit s'apparentent plus à la culture autochtone que ceux régissant les institutions financières privées. Il existe des coopératives de crédit qui desservent une population d'à peine 900 personnes. Une fois établies, elles offrent une gamme complète de services bancaires et servent autant au dépôt de l'épargne qu'à l'obtention de prêts. Contrôlées par des sociétaires appartenant à leur collectivité, c'est à eux qu'elles doivent rendre compte. Elles forment leur personnel, les membres de leur conseil d'administration et leurs administrateurs. Beaucoup de coopératives de crédit jouent un rôle actif dans le développement de la communauté et font partie d'un réseau national qui donne formation, soutien et stabilité financière aux nouvelles institutions membres.

Au Canada, ce sont les gouvernements provinciaux qui octroient aux coopératives de crédit leur permis d'exploitation et garantissent leurs dépôts, ce qui facilite donc l'ajout de nouvelles caisses au réseau. Dans le Grand Nord où la rareté des services financiers est aiguë, il n'existe pas de réseau auquel se joindre et sa création serait très coûteuse. Les mémoires présentés à la Commission suggèrent que le gouvernement fédéral se joigne au mouvement coopératif de crédit pour fournir «une aide financière directe et suffisante pour permettre l'établissement de services financiers dans nos collectivités par la création de coopératives de crédit locales».

La prestation de services financiers dans nos agglomérations est essentielle au développement de chacune des personnes qui y habitent et, de façon générale, à l'essor de notre économie. Il a été établi que nos populations n'ont pas accès aux services financiers puisqu'il n'en existe pas dans nos localités; de plus, les tentatives faites en vue de traiter avec les

représentants des banques implantées dans les centres régionaux des Territoires du Nord-Ouest sont sources de frustrations. En ayant accès à des services financiers grâce aux coopératives de crédit, chacun pourra acquérir une expérience et une formation valables en gestion financière. [...] 12% des ménages de nos collectivités en bénéficieraient soit en travaillant à titre d'employés ou d'administrateurs, soit en siégeant aux divers comités formés. Voilà une belle occasion pour nos gens d'acquérir des connaissances financières à un moment, justement, où, à cause de l'application des ententes territoriales, il devient pressant de pouvoir compter sur des personnes compétentes en la matière¹⁴⁵.

À part la création de coopératives de crédit, il faut aussi se pencher sur des questions touchant à leur fonctionnement, notamment la situation fiscale des revenus de placements.

Les banques n'ont pas, dans le passé, fait preuve d'enthousiasme à l'idée d'offrir des services aux collectivités autochtones. En fait, elles ne se sont pratiquement pas implantées dans les collectivités autochtones et n'ont pas eu de bons antécédents d'embauche de personnel autochtone. Dans un rapport de 1994, il est dit que les cinq grandes banques n'ont que 26 bureaux ou guichets automatiques dans les réserves du pays. Les autochtones représentent moins de 1% de leur personnel à plein temps et ils occupent presque exclusivement des postes de commis subalternes¹⁴⁶. Cet état de fait est en train de changer et ce, pour diverses raisons. Entre autres, citons la perspective d'une clientèle autochtone en expansion et l'évolution des dossiers des revendications territoriales globales et des droits issus des traités.

Les banques et les communautés autochtones semblent s'être engagées à donner aux autochtones un meilleur accès aux services bancaires. À preuve, la constitution d'un groupe de travail mixte par l'Association des banquiers canadiens et l'Assembly of Manitoba Chiefs, groupe qui doit proposer des façons de réduire les obstacles que rencontrent les membres des Premières nations dans les institutions bancaires non autochtones. Les questions abordées par le groupe donnent une bonne idée des préoccupations des banques et des Premières nations:

- l'acquisition de compétences en gestion, en administration et en affaires;

- les services financiers dans les régions éloignées;
- le nantissement chez les Premières nations;
- les moyens de combler le fossé culturel;
- la transition vers l'indépendance financière des Premières nations.

Il y a d'autres initiatives. Certaines banques s'efforcent de desservir les collectivités autochtones et de consentir des prêts aux projets ou organismes de développement économique. Plusieurs essaient de trouver des façons de surmonter les restrictions qu'impose la *Loi sur les Indiens* sur les prêts dans les réserves. L'embauche d'autochtones est en hausse. Récemment, le gouvernement fédéral a consenti à ce que la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* — en vertu de laquelle le gouvernement garantit les prêts consentis par les banques — s'applique aussi aux entreprises sur les réserves.

Bien qu'on puisse constater un certain progrès, la Commission estime qu'il reste encore beaucoup à faire. On dispose désormais des moyens permettant d'offrir des services à toutes les collectivités autochtones: des guichets automatiques ou des comptoirs bancaires ouverts quelques jours par semaine. L'ouverture d'une succursale bancaire ou d'une coopérative de crédit offrant la gamme complète des services se justifierait dans les collectivités qui comptent 3000 à 4000 habitants. Les succursales n'auront peut-être qu'une petite clientèle, mais des économies d'échelle seraient possibles si la banque ou la coopérative de crédit s'entendait avec les dirigeants autochtones de régions plus importantes pour implanter des succursales dans plusieurs collectivités. Il faudrait structurer l'arrangement de manière à éviter une situation de monopole, mais cette approche serait plus efficace que la concurrence anarchique entre institutions financières.

C'est de l'application de cette approche que relève la coentreprise formée en Saskatchewan par la Banque Toronto-Dominion et la Federation of Saskatchewan Indian Nations. Les négociations pour la création de la Banque des Premières nations du Canada sont sur le point d'aboutir. Il s'agira d'une banque de dépôt ayant un capital initial de 11 millions de dollars, dont 10 millions proviendront de la Banque Toronto-Dominion et 1 million de la Saskatchewan Indian Equity Foundation. Il est proposé d'établir

la banque en Saskatchewan, mais de lui donner un jour une envergure nationale. Sans prévoir la mise sur pied d'un véritable réseau de succursales, la nouvelle banque compte se servir des services bancaires électroniques pour assurer la liaison avec sa clientèle. Au début, le gros des transactions sera constitué de dépôts et de prêts commerciaux, plutôt que personnels¹⁴⁷.

Le succès de telles approches passe par l'adoption de mesures comme la prédominance d'employés autochtones qualifiés, l'emploi des langues autochtones dans les succursales, l'élimination du jargon juridique et bureaucratique, la large diffusion de l'information et enfin l'offre de programmes de formation en gestion d'affaires aux clients.

Recommandation

La Commission recommande:

2.5.22

Que les banques, les sociétés de fiducie et les fédérations de coopératives de crédit (caisses populaires, au Québec), avec l'aide régulatrice et financière des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, prennent des mesures immédiates et efficaces pour mettre les services bancaires à la disposition de toutes les collectivités autochtones du Canada ou pour les leur rendre accessibles.

Niveau communautaire: prêts et programmes d'aide aux microentreprises

Depuis quelques années, on prend conscience de la contribution que les très petites entreprises peuvent faire au développement économique d'une collectivité et, plus particulièrement, pour ce qui est de donner aux femmes un revenu d'entreprise. Ces microentreprises, comme on les appelle, n'exigent pour démarrer qu'une très petite somme d'argent, des prêts de peut-être 1000 à 2000\$. Le mémoire que l'Economic Development for Canadian Aboriginal Women a présenté à la Commission fournit des exemples de pays en développement sur le mode de fonctionnement de ces prêts¹⁴⁸. Parmi les exemples cités figurent la Grameen Bank au Bangladesh, la Self-Employed Women's Association Cooperative Bank en Inde, la Women's World Banking installée à New York, la Kenya Women's Finance Trust, et l'Asociación dominicana para el desarrollo de la mujer, en République dominicaine.

Au Canada, il existe au moins deux organismes de ce genre. Le plus connu est le First Peoples Fund, créé par la Fondation Calmeadow. Mis à l'essai dans trois réserves ontariennes, le fonds s'implante maintenant dans tout le Canada et vise surtout à atteindre les femmes autochtones vivant dans les réserves. Une représentante a décrit en ces termes le fonctionnement du fonds à nos audiences à Toronto:

[TRADUCTION] Voici comment cela fonctionne. La collectivité rassemble 25% de l'argent nécessaire pour obtenir une ligne de crédit d'exploitation [d'une banque ou d'une coopérative de crédit]. Le First Peoples Fund garantit 50% de la ligne de crédit et prend des dispositions avec l'institution financière pour obtenir une ligne de crédit quatre fois supérieure au montant réuni par la collectivité. Cette ligne de crédit sert de caisse d'emprunt à la collectivité.

Les emprunteurs éventuels forment des groupes de quatre à sept personnes — propriétaires actuels ou futurs propriétaires d'entreprise — qui cosignent ou garantissent les prêts les uns des autres. Donc, si une personne obtient un prêt, c'est que chaque membre du groupe l'a approuvé et a accepté de rembourser ce prêt au cas où l'emprunteur ne le ferait pas. Chaque membre du groupe sait que si un des leurs ne rembourse pas son prêt, aucun autre membre du groupe ne pourra obtenir de fonds tant que le prêt n'aura pas été remboursé intégralement par l'emprunteur ou par le groupe.

L'emprunteur n'a besoin d'aucun nantissement ou avoir propre. Les autres membres de la collectivité se fondent sur la réputation de l'emprunteur pour évaluer sa solvabilité et décider s'il obtiendra le prêt ou non¹⁴⁹.

On prévoit de confier graduellement à la collectivité la charge de la caution assurée maintenant par la fondation Calmeadow¹⁵⁰.

Le projet SEED à Winnipeg offre un exemple d'une formule quelque peu différente. Ce projet vise les autochtones du cœur de la ville, particulièrement les personnes disposant d'un revenu familial de moins de 30000\$. Les personnes intéressées sont invitées à faire une demande de prêt. Une fois

qu'elles ont été interviewées et choisies, on les prie d'assister à une séance d'une journée avec le personnel et avec d'autres emprunteurs éventuels. À cette occasion, on discute du plan d'entreprise et des obligations relatives à l'emprunt. Si le prêt est approuvé par une coopérative de crédit participante, on assigne à l'emprunteur un mentor qui fournit conseils et soutien jusqu'à ce que l'emprunt soit remboursé. Le prêt, de 5000\$ en moyenne, ne dépasse pas 10000\$; la garantie exigée est minime¹⁵¹.

L'organisation SEED tire son financement de subventions d'une fondation et de coopératives de crédit. Selon l'organisation, l'obtention du financement de base est la partie de son travail la plus difficile. Si les gouvernements souhaitaient contribuer à élargir le nombre de projets de microfinancement, ils pourraient le faire en participant à la coordination de ce service. Les projets décrits ne font état que d'un très faible pourcentage de défaut de paiement et ils engendrent des emplois à une fraction du coût des programmes de prêt plus conventionnels¹⁵².

Recommandation

La Commission recommande:

2.5.23

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, de même que les institutions financières, appuient la création de programmes de prêts en tant qu'outil important de création de très petites entreprises; les gouvernements et les institutions devraient débloquer des fonds pour ces programmes et assumer une part des coûts de fonctionnement des organisations qui les gèrent.

Niveau communautaire: fonds de prêts communautaires renouvelables

Ces fonds sont généralement modestes et sont mis sur pied par des organisations sans but lucratif, qui consentent des prêts à court terme à des entreprises communautaires et à des projets locaux. Organisations religieuses, fondations ou entreprises peuvent créer de tels fonds, mais rien n'empêche les gouvernements de les aider en leur offrant des prêts qui seront remboursés quand les fonds communautaires auront atteint une envergure leur permettant d'être autonomes.

Des collectivités autochtones ont créé des fonds de prêts renouvelables en utilisant comme capital de base les fonds des programmes d'aide au logement de leur collectivité, par exemple. C'est le cas à Six-Nations et à Kahnawake, où le logement est géré par une société sans but lucratif. Au lieu d'accorder des subventions individuelles au logement aux propriétaires de maison, on offre une portion de l'argent sous forme de prêts aux personnes en mesure de les rembourser. Après remboursement des prêts, les fonds sont réaffectés à d'autres prêts.

Cette méthode se prête à bien d'autres applications que les fonds réservés au logement. Au ministère des Affaires indiennes, le Programme des agents de développement économique des collectivités a pour mandat de soutenir le développement économique au niveau communautaire. Ces fonds servent habituellement à couvrir le coût d'embauche du personnel de développement économique, mais certaines communautés les ont utilisés à des fins connexes. Les Gwich'ins, par exemple, ont pris une partie de leur allocation pour créer un fonds de prêts renouvelable.

Les fonds que le Programme de développement des entreprises autochtones, maintenant appelé Entreprise autochtone Canada, administre actuellement pourraient être mis entre les mains de sociétés de développement autochtone, comme nous le proposons ci-dessus. Ils constitueraient la base d'un fonds renouvelable de prêts et de capital. Une fois l'entreprise établie, l'entrepreneur rachèterait les actions détenues par la société de développement et les fonds dégagés pourraient être investis ailleurs.

L'idée que les particuliers ont le droit de recevoir ces fonds directement du gouvernement sous forme de subventions au lieu de prêts fait obstacle à l'application de ce type de méthodes. Certains paiements sont considérés comme un droit issu des traités. Les initiatives décrites ci-dessus reposent sur un même principe: les fonds vont d'abord à une organisation de développement, puis au particulier, généralement sous forme de prêt plutôt que de subvention.

En raison notamment de la réduction du financement gouvernemental, les collectivités autochtones doivent apprendre par l'expérience comment, par des moyens novateurs, tirer le meilleur parti des fonds qu'elles reçoivent actuellement.

Recommandation

La Commission recommande:

2.5.24

Que des fonds de prêts renouvelables communautaires soient créés et que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux revoient leurs politiques touchant la création et le fonctionnement de tels fonds et en éliminent les obstacles administratifs et autres.

Niveau communautaire: accès aux capitaux

L'accès aux capitaux de démarrage pose problème à tous les entrepreneurs et constitue souvent un problème plus grand pour les entrepreneurs autochtones. L'accès au financement, et plus particulièrement à des capitaux, est un thème qui revenait constamment lors de nos audiences. Il faut toutefois reconnaître qu'obtenir les capitaux nécessaires fait partie du processus qui consiste à déterminer si une personne possède les qualités requises pour réussir en affaires. Dans une large majorité, les entrepreneurs mettent de l'argent de côté en prévision du jour où ils se lanceront en affaires. Beaucoup d'entre eux font appel à leur famille ou à leurs amis. D'autres cherchent des investisseurs de l'extérieur. L'entrepreneur doit examiner les possibilités commerciales et établir un plan d'entreprise pour persuader les participants éventuels qu'ils feront un bon investissement. Tout cela met à l'épreuve la détermination du futur entrepreneur et est en soi essentiel au processus de création d'une entreprise.

La majorité des programmes gouvernementaux destinés à aider les entrepreneurs à obtenir les fonds de démarrage insistent sur le fait qu'ils disposent d'un minimum de capitaux propres et aient un plan d'entreprise solide. Ces programmes avanceront à l'entrepreneur le capital suffisant pour lui permettre de s'adresser à une institution financière commerciale ou autochtone pour obtenir un prêt de financement. Un nombre grandissant de gouvernements autochtones administre des programmes semblables. Dans les programmes autochtones comme dans ceux du gouvernement, la participation de l'entrepreneur au capital de son entreprise constitue un bon moyen d'évaluer son engagement.

Pouvoir obtenir des capitaux est une des pierres angulaires du

développement économique. Les gouvernements canadiens ont, à un moment, offert des programmes de financement semblables aux petites entreprises. Les compressions budgétaires et la complexité grandissante du financement des petites entreprises ont entraîné l'interruption de presque tous ces programmes. Cependant, l'apport de capitaux complémentaires reste une condition essentielle pour les entrepreneurs autochtones qui ont des obstacles particuliers à surmonter. Ces investissements sont rentables, comme le montre une étude réalisée par le Programme de développement des entreprises autochtones du gouvernement fédéral, selon laquelle les firmes ont rapporté 1,20\$ en impôts pour chaque dollar investi chez elles via le programme¹⁵³. Les modalités de cette aide et la provenance des fonds sont des questions qu'il reste à étudier, mais il est clair que l'existence de cette aide a un effet direct sur le taux de création de petites entreprises.

Recommandations

La Commission recommande:

2.5.25

Que les gouvernements fédéral et autochtones s'assurent que des programmes d'accès aux capitaux pour les autochtones

- continuent d'exister pendant encore 10 ans;
- disposent de ressources suffisantes pour atteindre un niveau de création d'entreprises égal au plus haut taux des 10 dernières années;
- permettent un taux de croissance de ce taux d'au moins 5% par an.

2.5.26

Que la contribution des programmes gouvernementaux aux capitaux dont aura besoin l'entreprise soit toujours subordonnée à un apport de capitaux propres de l'entrepreneur.

2.5.27

Que les ressources à consacrer au développement économique soient un

élément important des règlements dans le cadre des traités.

2.5.28

Que les nations autochtones qui ont signé des traités modernes, y compris des règlements de revendications globales, financent leurs programmes de contribution de capitaux aux entrepreneurs à partir de leurs propres sources de revenus, sans que cela n'empêche les entreprises d'avoir accès aux programmes gouvernementaux offerts aux entreprises non autochtones.

2.5.29

Que les programmes de participation au capital financés par le gouvernement fédéral soient administrés de la manière suivante:

- a) par des institutions autochtones, dans tous les cas où cela sera possible, conformément aux accords de développement mentionnés plus haut;
- b) que les fonds alloués à la nation en question fassent partie d'un accord général de développement économique;
- c) que l'administration de ces programmes soit confiée à des fonctionnaires fédéraux seulement dans les cas où des institutions autochtones n'existent pas pour servir la clientèle.

Niveau régional: sociétés de financement autochtones

Il faut que les entreprises autochtones puissent obtenir du financement au taux d'intérêt le plus bas et suivant des modalités adaptées à leurs besoins particuliers. Certaines entreprises ont établi des rapports satisfaisants avec les succursales bancaires ou les coopératives de crédit. Cependant, il faut aussi créer des institutions spécifiquement adaptées aux besoins des entreprises autochtones.

En vertu du Programme de développement économique autochtone et de son successeur, la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones, le gouvernement fédéral a créé 33 sociétés de financement autochtones dans diverses parties du Canada. Ces institutions de crédit, régies par des conseils autochtones et ayant un capital d'en moyenne 4 à 5

millions de dollars, offrent des prêts commerciaux et des garanties de prêt aux petites entreprises autochtones. Elles n'offrent pas de service de dépôt ni aucun des autres services qu'offrent ordinairement les banques et les sociétés de fiducie.

En créant les sociétés de financement autochtones (SFA), le gouvernement fédéral voulait mettre une source de financement à la disposition des entreprises autochtones incapables d'obtenir un financement par les moyens habituels. Les SFA sont toutefois placées devant un dilemme. Elles doivent, en vertu de leur mandat, servir le marché à coût et à risque élevés que représentent les petites entreprises naissantes et qui exige le plus grand soutien à la clientèle. Et contrairement aux banques et aux autres institutions financières, qui disposent de toute une gamme de moyens pour gagner des revenus, les SFA doivent devenir autosuffisantes au moyen des seuls intérêts produits par les prêts. Plus précisément, elles doivent éponger leurs pertes sur les prêts (susceptibles d'être considérables étant donné leur mandat) et couvrir leurs coûts de fonctionnement à même leurs gains d'intérêt sans puiser dans leur capital de base. Les SFA ont profité d'un financement de départ, mais elles ne reçoivent plus aucune aide de fonctionnement. L'étude réalisée en 1993 sur les SFA concluait que les deux tiers d'entre elles ne réussissaient pas à respecter leur mandat par trop restrictif¹⁵⁴.

Les sociétés de financement autochtones se trouvent donc dans une situation difficile dont elles essaient de se tirer par toutes sortes de moyens. Tout d'abord, elles imposent un taux d'intérêt assez élevé et offrent très peu de latitude à cet égard. Elles sont peut-être tentées de se confiner à des prêts moins risqués pour éviter d'avoir à éponger leurs pertes sur les prêts avec leurs revenus. Pour cela, elles devront être beaucoup plus sélectives (ce qui prend du temps) et s'éloigner de la clientèle qu'elles sont appelées à servir.

Si toutes les SFA du pays font face au même dilemme, il n'y a pas de solution passe-partout. On a besoin, toutefois, des SFA pour promouvoir le développement économique, et la Commission est d'avis qu'il faut résoudre leurs problèmes structurels, quitte à trouver une solution différente pour chacune. On pourrait envisager plusieurs mesures. Le gouvernement fédéral pourrait, par exemple, reconnaître l'importance du rôle que les SFA jouent et réduire ses exigences déraisonnables à leur endroit en leur offrant une subvention de fonctionnement permanente en guise de compensation pour le rôle important qu'elles jouent.

On pourrait élargir le mandat des sociétés pour qu'elles assument des rôles qui leur apporteraient des revenus supplémentaires. Par exemple, une partie des fonds consacrés au logement que la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) administre en ce moment, soit le capital aux fins d'hypothèques et de construction de logements, pourrait être canalisée vers les SFA, qui accorderaient des prêts aux communautés autochtones ou aux sociétés urbaines pour leurs programmes de logement. On pourrait faire de même avec le fonds de garantie des prêts au logement du ministère des Affaires indiennes. En fait, la SCHL a récemment conclu un accord avec plusieurs SFA leur permettant d'administrer des hypothèques. Il faut généraliser ce genre de choses le plus rapidement possible.

Toujours dans l'optique d'élargir le mandat des SFA, il y a le modèle québécois de la caisse de placement. La caisse de placement n'offre pas à sa clientèle un service de comptes d'épargne ou de comptes-chèques, mais propose un service de prêts personnels ou commerciaux, et peut s'engager dans des coentreprises et investir ses fonds excédentaires dans d'autres véhicules financiers. D'autres propositions sont encore plus ambitieuses: par exemple, convertir les SFA en véritables institutions bancaires pouvant recevoir des dépôts, consentir des prêts personnels et des hypothèques et vendre des certificats de placement garantis. Toutefois, la transformation d'une institution demeure difficile. Pour y parvenir, les SFA auront besoin d'une bonne réputation pour attirer les déposants et les investisseurs. En choisissant cette orientation, les sociétés de financement risqueraient de s'éloigner de leur principale raison d'être: être d'abord une institution de développement plutôt qu'une institution commerciale et servir le secteur des petites entreprises et des entreprises naissantes. Le capital de base des SFA pourrait être accru en y attirant l'investissement privé, y compris les banques à charte et les bandes qui ont de l'argent à placer dont les revenus proviennent du règlement des revendications globales. Il y a déjà certaines initiatives dans ce sens. Par exemple, la Saskatchewan Indian Equity Foundation travaille, avec la Banque Toronto-Dominion, à mettre sur pied une institution financière améliorée qui pourrait obtenir du capital de diverses sources. La Banque de Montréal a commencé à accorder des prêts aux SFA et, avec d'autres banques, a proposé de créer une fiducie des Premières peuples qui mettrait des fonds à la disposition des SFA lesquelles les consacraient à des prêts, ainsi qu'à des collectivités autochtones pour la réalisation de leurs projets de logement et d'infrastructure.

Le gouvernement fédéral peut favoriser de telles initiatives d'au moins trois

façons. La première consiste à offrir des garanties à ceux qui investissent dans les SFA ou dans des projets communautaires autochtones. C'est une des principales caractéristiques du projet de la fiducie des Premiers peuples.

En second lieu, le MAINC offre actuellement des prêts et des garanties de prêts aux entreprises autochtones par l'entremise du Fonds de développement économique des Indiens (FDEI). Depuis la création des SFA, la sphère d'action du FDEI s'est limitée essentiellement aux régions géographiques non desservies par les sociétés de financement. Le ministère étudie une proposition qui confierait ces fonds aux SFA (ainsi qu'à d'autres institutions financières autochtones, comme les coopératives de crédit) pour garantir les investissements de ceux qui avancent des capitaux aux programmes de prêts. Non seulement cela permettrait-il aux sociétés d'accroître leur capital de base, mais aussi de le faire d'une manière qui diminue le risque couru par les investisseurs et partant le taux d'intérêt qu'ils veulent obtenir.

Le gouvernement fédéral pourrait aussi inciter les sociétés de financement autochtones à avoir recours à des sources de financement non gouvernementales en offrant une bonification d'intérêt, sur les fonds ainsi obtenus, aux SFA qui affichent une bonne performance. Cette bonification réduirait le coût des emprunts que les sociétés font dans le secteur privé (de 8 à 4%, par exemple) et accroîtrait la marge entre le coût du capital et les revenus qu'elles en tirent grâce aux prêts qu'elles consentent. Si la bonification est assez importante, les SFA seraient peut-être même en mesure d'offrir des prêts à un taux plus intéressant que ce n'est possible actuellement.

On pourrait aussi améliorer le fonctionnement des SFA moins performantes sur le plan de la compétence du personnel, de la séparation d'avec le politique, des coûts de fonctionnement et de l'attention accordée aux revenus. De plus, il sera peut-être nécessaire de consolider le nombre de sociétés au moyen de fusions ou de rapprochements des plus faibles aux plus solides. C'est là une des orientations envisagées dans l'étude du programme des sociétés de financement autochtones réalisée par Industrie Canada, et certaines SFA ont déjà commencé à coordonner et à rationaliser leurs activités¹⁵⁵.

En conclusion, à part le problème structurel de base des SFA, la Commission a également été mise au fait des problèmes d'accessibilité. À l'instar d'autres

programmes destinés aux autochtones, l'initiative des sociétés de financement souffre de ne pouvoir servir tous les groupes autochtones. Chaque société ayant un mandat précis ou une clientèle particulière, il y a donc des groupes laissés pour compte. Le mémoire de l'Economic Development for Canadian Aboriginal Women, par exemple, soulève ce problème. Il recommande que le mandat des SFA soit élargi à toutes les femmes autochtones, que plus de femmes autochtones participent à la prise de décisions (conseils d'administration et haute direction) et que les sociétés de financement mettent sur pied des programmes et des services à l'intention des femmes autochtones¹⁵⁶.

Les membres des Premières nations vivant hors réserve et les autochtones en général qui sont dans des régions urbaines ne sont pas aussi bien servis qu'ils devraient l'être par les sociétés de financement. Cela ne transparaît pas à l'examen des listes des SFA vu que plusieurs d'entre elles ont leur siège dans des centres urbains. Cela ne signifie pas qu'elles servent surtout une clientèle urbaine. Par exemple, il y a à Winnipeg une SFA qui dessert la population métisse et deux autres qui sont rattachées à des conseils tribaux régionaux. Cependant, les trois SFA accordent des prêts presque exclusivement aux entreprises rurales et à celles sur les réserves¹⁵⁷. La solution consiste à créer des SFA dans les régions urbaines mal desservies ou, dans le cas des SFA existantes, à augmenter leur capital de base et à élargir leur mandat géographique.

Recommandations

La Commission recommande:

2.5.30

Que le gouvernement fédéral renforce le réseau des sociétés de financement autochtones (SFA) par l'adoption de mesures comme:

- offrir des subventions de fonctionnement aux SFA bien gérées en reconnaissance de leur rôle en matière de développement;
- permettre aux SFA d'administrer les fonds de la Société canadienne d'hypothèques et de logement et du MAINC réservés au logement;

- assortir le capital obtenu du secteur privé par les SFA d'une bonification d'intérêt et de garanties de prêts.

2.5.31

Que les sociétés de financement autochtones prennent les mesures indiquées, avec l'aide du gouvernement fédéral, pour améliorer:

- leur efficacité administrative;
- leur niveau de collaboration avec les autres SFA;
- leur capacité de répondre aux besoins des segments de la population autochtone qu'elles n'ont jusqu'ici pas très bien servis.

Niveau régional: sociétés de capital-risque

Comme nous l'avons mentionné plus haut, le Mouvement Desjardins travaille à mettre sur pied une société de capital-risque de 10 millions de dollars, de concert avec des institutions financières autochtones, les gouvernements provinciaux et fédéral et le mouvement syndical québécois. Des initiatives de ce genre arrivent à point nommé parce que le type de capital exigé varie avec le type d'entreprise. En général, les sociétés de capital-risque ont d'importants investissements dans les entreprises, ordinairement celles bien établies.

Comme son nom l'indique, le capital-risque désigne un investissement à risque élevé dans une entreprise, investissement qui peut prendre la forme d'une participation (copropriété) ou d'une créance non garantie. Les investissements sont généralement de l'ordre de 100000 \$. On s'attend à ce que leur taux de rendement soit élevé, en conséquence du risque qu'ils comportent. Compter sur un taux de rendement de 30% par an n'est pas exceptionnel. (Ce chiffre peut sembler élevé, mais les fonds de capital-risque n'escomptent qu'un bon investissement sur cinq.) De plus, même si une société de capital-risque investit pour une période plus longue que celle d'un prêt et n'impose pas un calendrier fixe de remboursement, elle voudra avoir une stratégie claire pour retirer son placement au bout d'un certain temps.

L'investissement dans un tel fonds, susceptible d'atteindre 50 millions de

dollars, pourrait provenir de bandes et d'organisations autochtones riches et de sociétés canadiennes.

Il faut songer à ce type d'instrument financier pour favoriser les projets autochtones d'envergure étant donné les compressions des dépenses gouvernementales. Un fonds de capital-risque permet d'accélérer le processus décisionnel comparativement aux programmes gouvernementaux; il peut aussi participer à la gestion des compagnies profitant de ses investissements.

À part les sociétés de capital-risque privées, qui ont connu une expansion considérable ces 20 dernières années, il y a les sociétés de capital-risque parrainées par les syndicats qui investissent dans des petites et moyennes entreprises pour créer de l'emploi ou le protéger (p. ex. le Fonds de solidarité de la Fédération des travailleurs du Québec). De tels fonds ouvrent droit à des crédits d'impôt et peuvent même attirer les capitaux de fonds de retraite ou de prêts gouvernementaux.

À notre avis, il est très avantageux que les fonds de capital-risque investissent dans des sociétés détenues partiellement ou entièrement par des autochtones ou en mesure de fonctionner en territoire autochtone, et ainsi créer des emplois directs. Accorder des crédits d'impôt aux investisseurs serait justifié en raison de leur contribution au développement et du risque plus élevé inhérent à la plupart des investissements.

Jackson et Peirce font état du nombre important, aux États-Unis, de sociétés de capital-risque communautaires qui investissent des capitaux dans les entreprises communautaires. On en compte beaucoup moins au Canada où les sociétés de développement communautaires sont plus susceptibles de consentir des prêts que d'investir du capital¹⁵⁸.

Recommandation

La Commission recommande:

2.5.32

Que les gouvernements fédéral et provinciaux contribuent à la création de sociétés autochtones de capital-risque accordant des crédits d'impôt à ceux

qui y investissent; ces sociétés devraient avoir un statut semblable à celui des sociétés syndicales de capital-risque et être assujetties aux mêmes normes strictes de rendement; des crédits d'impôt devraient être accordés dans la mesure où ces sociétés investissent dans des projets qui profitent aux autochtones.

Niveau pancanadien: banque nationale de développement autochtone

Plusieurs mémoires présentés à la Commission, dont celui de l'Association des entrepreneurs autochtones et du Conseil canadien de promotion des entreprises autochtones, recommandaient la création d'une banque nationale autochtone. Le mémoire du Conseil décrit le rôle que devrait jouer cette banque:

[TRADUCTION] Une banque de développement autochtone devrait être établie et dotée d'un capital égal à celui d'une banque de l'annexe 2 de la *Loi sur les banques*. Elle aurait un rôle semblable à celui de la Banque mondiale, qui offre, en plus de l'accès au capital, des conseils techniques et juridiques. Elle serait indépendante du gouvernement et serait éventuellement dirigée par des autochtones. Elle viendrait compléter les sociétés de capital-risque et les fiducies autochtones. Les capitaux initiaux devraient provenir des collectivités autochtones. Les institutions financières non autochtones et les sociétés privées devraient y placer un capital égal à celui investi par l'ensemble des collectivités autochtones du pays.

Entre autres fonctions sanctionnées, la banque pourrait émettre des obligations de développement autochtone, des certificats de placement et d'autres titres à un taux d'intérêt fixe ou flottant. Pour inciter les gens à acheter ces instruments, la loi sur l'impôt devrait créer des «abris fiscaux» pour ces investissements¹⁵⁹.

Le mémoire suggère que la banque pourrait un jour s'implanter sur le marché des services bancaires au détail et des services bancaires internationaux ainsi que dans d'autres secteurs, comme celui des assurances.

L'idée d'une institution financière autochtone pancanadienne existe depuis un certain temps. Il y a 10 ans, la Commission consultative sur le développement économique national (rattachée au Programme de

développement économique des autochtones) avait commandé une étude approfondie sur la création d'une banque nationale autochtone. Elle a fini par recommander la création d'une société de placement autochtone nationale plutôt qu'une banque à charte. Les capitaux de la société, de l'ordre de 100 millions de dollars, auraient été versés par le Programme de développement et des investisseurs autochtones. Cette société n'a cependant jamais vu le jour parce que l'on n'avait pas su démontrer qu'une institution nationale serait préférable à des institutions régionales. C'est à cette époque que sont nées les sociétés de financement autochtones.

Maintenant que les SFA existent, le débat sur l'utilité et la nécessité de créer aujourd'hui une institution pancanadienne se poursuit. Certains soutiennent que les initiatives nationales ne sauraient convenir parce qu'elles adoptent presque toujours une approche descendante, distribuant fonds et directives d'une manière étrangère à l'expérience des collectivités. Ils voudraient que les institutions financières autochtones soient conçues de manière ascendante, en commençant par les SFA.

D'autres, en revanche, souhaitent une institution financière du type de celle proposée par le Conseil canadien de promotion des entreprises autochtones. Après avoir examiné diverses options, la Commission est convaincue qu'une telle institution contribuera considérablement à la reconstitution des économies autochtones, et ce pour diverses raisons.

D'abord, alors que la majorité des projets autochtones sont modestes, certains plus importants ont vu le jour grâce au règlement des revendications globales et particulières, aux droits territoriaux issus de traités, au meilleur accès des autochtones à une assise territoriale et à des ressources et aux possibilités dans le domaine des services en zone urbaine tels que les jeux de hasard. Certains projets sont régionaux, tandis que d'autres sont transrégionaux et d'une envergure qui déborde les compétences des SFA individuelles. De plus, l'application des recommandations de la Commission en matière de fonction gouvernementale, de traités, de terres et de ressources et d'économie augmentera certainement la possibilité que de plus grands projets commerciaux autochtones voient le jour. Le besoin d'investissements et de prêts à moyen et long termes commence à se faire sentir. Une fois établie, la banque de développement pourrait émettre des obligations ou des certificats de placement. Pour les rendre plus attrayants, on devrait les assortir de crédits d'impôt, selon le même régime fiscal que celui des investissements dans les sociétés de capital-risque.

En second lieu, la Commission croit qu'une institution qui assume la part du lion du financement de ces projets (bien qu'elle ait besoin d'un capital de base qui lui permette d'y participer d'une manière importante) n'est pas ce qu'il faut. Il vaudrait mieux une institution qui fera office de courtier, en ce sens qu'elle réunira ceux qui ont besoin de capital et ceux qui en disposent¹⁶⁰. En d'autres termes, le défi consiste non à monopoliser le financement de ces projets, mais à donner un meilleur accès à des sources de prêts et de capital, au moyen d'une institution autochtone qui connaît la collectivité autochtone et le monde de la finance et de la création d'entreprises.

Là où le secteur privé n'est pas bien implanté, la banque autochtone proposée adopterait une approche plus activiste. Elle aura besoin de compétences techniques pour identifier les possibilités, évaluer les risques, travailler avec les réalisateurs de projet pour monter le financement approprié et fournir de manière soutenue les conseils de gestion nécessaires. Une institution autochtone aux mains des autochtones et dotée d'analystes et de cadres autochtones ayant la formation et l'expérience voulues, aura fort probablement d'excellents liens avec la communauté autochtone et sera plus en mesure, que d'autres institutions, d'identifier les projets intéressants. Aux institutions de prêts, sans grande expérience des prêts aux autochtones, la banque pourrait offrir un véhicule d'investissement intéressant dans les collectivités autochtones.

La création d'une telle banque devrait s'appuyer sur des études des services qu'elle offrirait et du type de structure la mieux adaptée à servir le marché. Le milieu autochtone devra assumer un rôle de leadership et assurer les contributions initiales à son capital de base. D'importants investissements des nations et des organisations autochtones favoriseraient la participation de sociétés pour lesquelles la conduite d'activités en territoire autochtone traditionnel, ou avec des nations autochtones, présente un intérêt. Il faudrait demander au gouvernement fédéral de contribuer à hauteur des fonds versés par toutes les autres sources autochtones et non autochtones. Jusqu'à ce que la banque ait assis sa réputation, certains incitatifs peuvent être adoptés pour encourager les investisseurs. Il pourrait s'agir de garanties de prêts fédérales, de crédits d'impôt et d'autres dispositions qui permettront à la nouvelle banque de placer ses profits (y compris ceux qu'elle aura réalisés grâce à la contribution gouvernementale), auprès d'investisseurs du secteur privé et, ainsi, d'obtenir un meilleur rendement.

Au moment où l'on définit la structure et l'on constitue la base de capital de la banque, il faudra recruter du personnel autochtone dont l'apprentissage se ferait dans d'autres institutions financières. La banque devra, au début, accueillir parmi ses employés des personnes possédant une longue expérience du secteur. Il faudra aussi constituer un solide conseil d'administration, à majorité autochtone.

Recommandations

La Commission recommande:

2.5.33

Que soit créée une banque nationale de développement autochtone dont le personnel et le contrôle seront autochtones, ayant la capacité:

- d'offrir un financement par capitaux et prêts ainsi qu'une aide technique à des projets commerciaux autochtones de grande envergure;
- d'offrir des obligations de développement et d'autres instruments semblables pour recueillir les capitaux de particuliers et de sociétés aux fins du développement économique autochtone, ces investissements ouvrant droit à des crédits d'impôt.

2.5.34

Que l'on procède de la façon suivante pour constituer la banque:

- le gouvernement fédéral, avec les organisations autochtones appropriées, effectuera les études de base nécessaires;
- les gouvernements autochtones élaboreront la proposition de constitution de la banque et, de concert avec des sources privées, mettront en place le capital initial; le gouvernement fédéral fournira un capital égal au cours des premières années et le reprendra une fois que la banque aura atteint un niveau de croissance convenu; les revenus engendrés par le capital prêté par le gouvernement fédéral serviront à bonifier le rendement des investissements privés au cours des premières années de fonctionnement;

- le gouvernement fédéral présentera au Parlement le projet de loi nécessaire;
- la banque se dotera d'une direction hautement compétente qui recevra le mandat clair de recruter et de former des autochtones de calibre exceptionnel qui auront, dans l'avenir, à diriger les activités de la banque.

2.5.35

Que le conseil d'administration de la banque soit majoritairement autochtone et que ses membres soient choisis en fonction de leurs compétences.

Niveau pancanadien: prêts de développement économique sur les terres de réserve

En vertu de la *Loi sur les Indiens*, c'est la Couronne qui détient le titre de propriété des terres de réserve, mais le droit d'utilisation de ces terres est cédé à des bandes indiennes spécifiques¹⁶¹. Aucun membre d'une bande ne peut posséder une terre dans une réserve à moins que le conseil de la bande ne la lui ait attribuée, avec l'approbation du ministre des Affaires indiennes qui délivre un certificat de possession. Le ministre peut soumettre l'attribution à des conditions et délivrer un certificat d'occupation qui peut rester en vigueur jusqu'à concurrence de quatre ans. À la fin de cette période, il délivre un certificat de possession ou déclare que la terre peut être attribuée à nouveau. Le certificat de possession donne à la personne des droits sur une terre de réserve semblables aux droits de propriété — par exemple, le droit d'occupation exclusive ou de legs à ses héritiers ayant droit de résider dans la réserve —, mais la Couronne reste, légalement, détentrice des titres de propriété. De ce fait, la Couronne peut exproprier les terres de réserve, ou en réserver certaines à des usages particuliers: écoles, cimetières ou services de santé. La bande peut également céder des terres de réserve, mais à la Couronne seulement et après consentement de la majorité des électeurs de la bande obtenu lors d'une assemblée générale ou extraordinaire, ou par référendum. Tout en étant assorties de mesures de protection semblables, les terres peuvent être déclarées terres «désignées», permettant ainsi de les louer à des étrangers. Cependant, l'intérêt d'une bande dans la terre n'est pas irrévocablement cédé: la terre reste une terre de réserve et elle revient à la bande à l'expiration du bail. Les personnes ayant un certificat de possession peuvent louer «leur» terre à un tiers sous réserve de l'approbation du ministre.

D'autres dispositions de la *Loi sur les Indiens* empêchent les terres de réserve de passer aux mains de tiers, en l'occurrence, de tiers autres que la bande et ses membres ou la Couronne. Par exemple, l'article 29 précise que les terres de réserve ne peuvent être saisies par acte de procédure et le paragraphe 89(1) prévoit que «[s]ous réserve des autres dispositions de la présente loi, les biens d'un Indien ou d'une bande situés sur une réserve ne peuvent pas faire l'objet d'un privilège, d'un nantissement, d'une hypothèque, d'une opposition, d'une réquisition, d'une saisie ou d'une exécution en faveur ou à la demande d'une personne autre qu'un Indien ou une bande.» Alors que ces dispositions protègent les terres de réserve et reçoivent, par conséquent, l'appui général des collectivités des réserves, elles n'en gênent pas moins l'accès des projets aux prêts bancaires ou à d'autres sources externes étant donné que les terres et les biens y afférents ne peuvent servir de nantissement aux emprunts. C'est là un frein important au développement économique des réserves et des efforts considérables ont été déployés à la recherche de solutions au problème.

La *Loi sur les Indiens* ne constitue pas un obstacle à tous les types de capital. Ce n'est le cas que lorsqu'il s'agit de prêts. Elle n'empêche pas l'accès au capital-risque lorsque les fonds sont avancés par des compagnies non autochtones en échange d'une participation à la propriété de l'entreprise. Certaines bandes disposent de leurs propres sources de capital, loyers annuels sur leurs terres ou fonds provenant du règlement de droits territoriaux issus de traités, du règlement de revendications globales ou d'ententes de partage des recettes.

Il faut aussi préciser que la *Loi sur les Indiens* ne constitue pas un élément dissuasif absolu. Si une bande est décidée à risquer une portion de ses terres, et des biens qui y sont rattachés, pour obtenir les fonds nécessaires à la réalisation d'un projet de développement économique, elle peut avoir recours aux dispositions de la loi concernant la cession des terres. Les terres n'étant plus des terres de réserve, c'est-à-dire après leur cession à la Couronne, elles peuvent servir de nantissement. La question est donc celle de déterminer la facilité de cautionner un prêt et s'il est possible d'assurer un nantissement sans céder les terres et les biens qui leur sont associés.

Nous voulons dans ce qui suit exposer brièvement des tentatives ou des suggestions visant à éliminer ou à surmonter des obstacles à l'obtention de capital que contient la *Loi sur les Indiens*.

Niveau pancanadien: options concernant la Loi sur les Indiens

La façon la plus évidente qui permettrait de surmonter les obstacles contenus dans la loi consiste à abroger carrément cette loi ou à en adopter une qui remplacera certaines parties¹⁶². La question qui se pose est celle du remplacement des dispositions sur la saisie des terres.

Les groupes autochtones qui n'ont pas été assujettis à la loi, comme les établissements métis de l'Alberta et les groupes autochtones qui ont négocié des ententes alternatives à la *Loi sur les Indiens*, comme la Première nation de Sechelt et les groupes visés par la *Loi sur les Cris et les Naskapis*, ont tous insisté pour que la loi offre une protection contre la perte de terres, même si celle-ci devait entraîner des difficultés plus importantes lorsqu'il s'agit d'emprunter des capitaux. Dans le cas des Cris et des Naskapis, les résidents indiens de terres de catégories 1A ou 1A-N, ou la bande elle-même, peuvent renoncer à l'exemption de saisie par accord écrit. Cependant, quand l'exemption porte sur des terres, le consentement de la bande doit préalablement être obtenu par voie de référendum¹⁶³.

Il est clair que la création, la protection et l'élargissement de l'assise territoriale autochtone sont essentielles à la prospérité des collectivités autochtones du Canada. La question est donc de savoir quelles mesures adopter pour protéger cette assise territoriale et comment formuler les dispositions législatives pour en minimiser les effets néfastes sur le développement économique.

Modification ou non-application

Le gouverneur en conseil a le pouvoir, en vertu du paragraphe 4(2) de la *Loi sur les Indiens*, de décréter la non-application de la presque totalité des dispositions de la loi «a) à des Indiens ou à un groupe ou une bande d'Indiens; b) à une réserve ou à des terres cédées, ou à une partie y afférente». Le ministère des Affaires indiennes rejette toutefois les demandes formulées par les bandes d'être exemptées des articles 29 ou 89, dispositions qui empêchent que les terres de réserve et les biens meubles d'un autochtone ou d'une bande soient saisis par un non-autochtone¹⁶⁴.

Le recours au paragraphe 4(2) pose un autre problème. Si la non-application des articles 29 et 89 est possible, ce n'est pas le cas des dispositions portant

sur l'appartenance aux bandes et sur la cession de terres, y compris le paragraphe 37(1): «Les terres dans une réserve ne peuvent être vendues ou aliénées que si elles sont cédées à titre absolu [...] à Sa Majesté par la bande à l'usage et au profit communs de laquelle la réserve a été mise de côté.» Il semble donc que le gouverneur en conseil puisse déclarer non applicables les dispositions sur la saisie, mais ne peut abroger celle exigeant qu'une terre soit cédée avant qu'elle ne puisse être vendue ou aliénée. La loi précise les détails du processus à adopter par la collectivité lors de l'approbation de la cession d'une terre.

On a apporté, au cours des 10 dernières années, plusieurs modifications à la loi, qui ont réduit le problème de l'accès aux capitaux dans certaines circonstances. La série de modifications faites en 1988 a permis de désigner des terres de réserve, qui conservent toutefois leur statut de terres de réserve, mais peuvent être louées par des non-Indiens sans, au préalable, passer par la cession. Les terres elles-mêmes ne peuvent être saisies, mais l'intérêt locatif «peut faire l'objet d'un privilège, d'un nantissement, d'une hypothèque, d'une opposition, d'une réquisition, d'une saisie ou d'une exécution» conformément à une modification de l'article 89. Par exemple, il est possible de consacrer une section d'une réserve en vue de la réalisation d'un projet de développement commercial sur des terres désignées. La banque consentirait un prêt à l'entreprise et utiliserait comme nantissement le droit de l'entreprise de louer les terres désignées, accordant ce droit à une autre entreprise si la première n'arrivait pas à remplir ses obligations. Les terres ne sont louées que pour une certaine période cependant et le droit de les utiliser en viendra à expirer.

Puisque les terres désignées demeurent des terres de réserve et, à ce titre, relevant de la compétence du gouvernement fédéral et de la bande, les bandes peuvent prélever des taxes non seulement sur les réserves, mais aussi sur les intérêts dans les terres des réserves. Ainsi, une bande est en mesure de taxer les entreprises non autochtones louant ses terres à des fins commerciales. Outre les recettes fiscales qu'elles en tirent, qui sont parfois considérables comme dans le cas des bandes de la Colombie-Britannique qui possèdent de précieuses terres commerciales, les bandes peuvent se servir des recettes pour garantir les prêts.

Cependant, à l'instar de la cession des terres, la désignation de terres est difficile et fastidieuse, et le locataire doit obtenir l'assentiment du ministre avant d'hypothéquer l'intérêt locatif. Enfin, tout intérêt locatif hypothéqué est

soumis au droit de retour de la Couronne à l'expiration du bail. Toutes les terres de réserve et les terres désignées sont toujours assujetties au pouvoir du ministre de les gérer, de les louer et d'exécuter toute autre transaction les concernant. Dans les faits, l'utilisation de la désignation n'est pas très répandue.

Une autre modification récente de l'article 89 porte sur les contrats de vente conditionnelle. Elle stipule que quiconque vend quelque chose (des biens meubles comme un véhicule ou de l'équipement) à une bande, ou à l'un de ses membres, peut en conserver la propriété et exercer ses droits en vertu du contrat de vente, même si les biens se trouvent dans une réserve (c.-à.-d. la saisie en cas de défaut de paiement).

Il serait possible d'apporter à la *Loi sur les Indiens* d'autres modifications qui atténueraient le problème du nantissement, notamment l'autorisation de saisir des biens personnels à l'exception des terres, et qui élargiraient la définition légale d'«Indien». Ce serait là un changement important parce que l'article 89 interdit la saisie par une personne autre qu'un Indien ou une bande d'un bien meuble ou immeuble, situé dans une réserve. Si une institution financière autochtone, par exemple une société de financement ou une coopérative de crédit communautaire, pouvait être qualifiée d'«indienne», cette institution pourrait alors facilement consentir des prêts et, au besoin, saisir les terres et les biens y afférents donnés en nantissement sans pour autant qu'ils soient perdus pour la communauté. Pour les Premières nations qui sont soustraites à la *Loi sur les Indiens* et les autres groupes autochtones qui, eux aussi, veulent protéger leur assise territoriale sans subir des coûts trop élevés sur le plan du développement économique, il y a lieu d'envisager l'idée de permettre la saisie de terres et de biens autochtones par des institutions financières, mais sans possibilité de les vendre à l'extérieur de la communauté.

Formes de nantissement autres que les terres et les biens

Il existe des formes de nantissement non foncier pour les prêts consentis en vue de projets dans les réserves. Par exemple, un conseil de bande peut décider, pour financer son fonctionnement et ses programmes, d'offrir, en garantie, les liquidités qu'il peut raisonnablement escompter. Cela exige, cependant, l'approbation du ministre, qui pourrait être difficile à obtenir parce qu'il craindra que le défaut de paiement puisse obliger son ministère non seulement à rembourser le prêt, mais aussi à

verser les fonds des programmes. Le ministère craint aussi d'être accusé d'avoir manqué à ses obligations de fiduciaire, surtout depuis les arrêts judiciaires comme *Guerin* et *Sparrow*¹⁶⁵.

Il suffit parfois au prêteur de recevoir ce que l'on appelle une «résolution irrévocable d'un conseil de bande» par laquelle la bande s'engage de manière irréversible à respecter les conditions du prêt. Si, techniquement, cette résolution ne peut être exécutoire parce que les dispositions de la *Loi sur les Indiens* concernant la saisie prévalent toujours, elle semble suffire aux prêteurs qui entretiennent de bons rapports avec une bande en particulier. Cela sert à illustrer que le nantissement, sous forme de biens fonciers ou autres, n'est pas toujours un élément déterminant. Des facteurs comme les antécédents, la réputation et un rapport de confiance peuvent être tout aussi importants pour l'obtention d'un prêt.

Solutions communautaires

Nous avons décrit un certain nombre de mesures qui accroîtraient la capacité des collectivités de mobiliser leurs propres ressources (avec ou sans aide extérieure) pour rassembler un fonds de capital. L'établissement de succursales bancaires ou de coopératives de crédit en est une, et la création de cercles communautaires de prêts aux microentreprises en est une autre.

À Kahnawake, la caisse populaire a adopté un concept novateur en matière de prêts, qui consiste à faire conclure un accord de fiducie entre des membres respectés de la collectivité et l'emprunteur. Voici la description qu'en donnent ceux qui ont formulé cette approche:

[TRADUCTION] La Caisse populaire de Kahnawake a élaboré et mis en place un système de garantie de prêts pour les biens mobiliers en territoire indien qui permet de surmonter les restrictions de l'article 89 de la *Loi sur les Indiens*. Ce système, dit d'acte de fiducie, qui existe depuis 1988, a reçu l'approbation du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et de la Fédération des caisses populaires Desjardins de Montréal et de l'Ouest du Québec. Un Indien qui détient un certificat de possession sur une parcelle de terre peut en transférer le titre (et la terre et les bâtiments qui s'y trouvent) à un groupe de trois fiduciaires indiens à titre de garantie d'un prêt commercial ou au logement. Le transfert prend la forme d'un transfert en vertu de

l'article 24 de la *Loi sur les Indiens*, et l'inscription du transfert est approuvée par le ministre dans chacun des cas.

Une fois le prêt entièrement remboursé à la Caisse populaire, le titre est retransféré des fiduciaires à l'Indien qui le détenait au départ. En cas de défaut de paiement (qui doit être confirmé par les fiduciaires), le bien (terre et bâtiment) décrit sur le certificat de possession est vendu aux enchères, qui ne sont ouvertes qu'aux Indiens résidant sur le même territoire (dans notre cas Kahnawake). Les recettes de la vente servent d'abord à rembourser le prêt, le reste est remis à l'emprunteur par les fiduciaires. L'élément fondamental de ce système est que la tierce partie est autre que gouvernementale (fédérale, provinciale ou conseil de bande). Le principe de base est de convaincre la personne qu'elle a vraiment quelque chose à perdre dans une telle transaction, contrairement à un prêt garanti par le gouvernement [...] La Caisse populaire de Kahnawake avait consenti plus de 200 prêts au logement et de prêts commerciaux qui s'élevaient à plus de 8 millions de dollars au 30 septembre 1994, soit six ans après la mise en place du système¹⁶⁶.

L'emprunteur se sent responsabilisé non seulement par le risque de perdre son bien, mais aussi par la pression exercée par ses pairs, en l'occurrence les fiduciaires. La Caisse a réalisé des profits sur ses prêts chaque année subséquente aux six premiers mois de fonctionnement du système et n'accuse qu'un faible taux de défaut de paiement (seulement la moitié, à peu près, des demandes de prêt sont approuvées à leur première présentation). Les décisions sont prises rapidement, la seule participation du gouvernement se limitant à inscrire l'entente de fiducie. La légalité de l'accord de fiducie reste, cependant, à établir définitivement. La possibilité d'implanter cette approche dans d'autres collectivités dépend de leur taille et de la présence d'institutions financières: une coopérative de crédit, banque ou société de financement autochtone. Cette possibilité est également limitée par le fait que le système d'attribution de terres par certificats de possession n'est pas employé dans toutes les réserves. Environ 40% des réserves (60% de la population des Indiens inscrits) se servent¹⁶⁷ de ce moyen

d'attribution des terres, moyen essentiel au bon fonctionnement du système d'acte de fiducie.

Garanties du gouvernement

Les banques et les autres institutions financières feront des prêts dans les réserves si les gouvernements interviennent en l'absence de nantissement venant de la réserve, en offrant une garantie contre les risques courus. Cette approche, très courante dans le passé, exige de solides garanties pour inciter les banques à prêter.

Il existe actuellement trois programmes de garantie de prêts. Les sociétés de financement autochtones peuvent garantir des prêts; elles le font cependant dans une mesure limitée. Le ministère des Affaires indiennes offre lui aussi des garanties de prêts aux fins de développement économique dans les réserves, mais il voudrait réduire sa participation.

Plus récemment, on a pris des mesures pour rendre les prêts bancaires garantis en vertu de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* plus accessibles aux entreprises des réserves. La difficulté que pose ce moyen a toujours été de savoir si les autochtones vivant dans une réserve sont admissibles aux garanties prévues par cette loi étant donné que le prêteur doit obtenir une garantie exécutoire. Les banques et le gouvernement fédéral ont décidé que la résolution d'un conseil de bande autorisant un autochtone à offrir une garantie (un certificat de possession ou une hypothèque) constitue une preuve suffisante pour faire entrer le prêt dans le champ d'application de la loi. Certaines bandes examinent chaque demande de prêt avant de donner leur autorisation, d'autres adoptent une résolution d'approbation générale et d'autres encore refusent de s'en mêler parce qu'une saisie en cas de défaut de paiement est peu probable. De fait, si les défauts de paiement se multipliaient, il est probable que les banques et le garant (le gouvernement fédéral) voudraient réviser tout ce processus.

Les banques à charte proposent une variante sur le thème de la garantie des prêts. Dans sa proposition de création d'une fiducie des Premiers peuples, la Banque de Montréal propose que la fiducie accède au marché financier en se servant des garanties du gouvernement pour obtenir des fonds à faible taux d'intérêt. Les fonds proviendraient de sources comme les compagnies d'assurance et les fonds de retraite et pourraient être prêtés aux Premières nations pour le financement de projets de logement et d'équipement

d'infrastructure. Ils pourraient aussi être mis à la disposition des sociétés de financement autochtones, lesquelles consentiraient à leur tour des prêts aux petites entreprises, comme elles le font normalement, à la différence qu'il existera une marge entre le coût de l'argent pour la société de financement et le taux auquel elle le prêtera. Offrir une garantie du gouvernement et obtenir des firmes d'évaluation du crédit une cote de crédit élevée permettraient de réduire le coût des emprunts. Les bandes participant à la fiducie auraient accès aux fonds en fonction d'une marge de crédit.

La Banque de Montréal toucherait des frais pour les services rendus, et des revenus générés par l'écart entre l'intérêt à payer pour obtenir l'argent et l'intérêt sur les prêts. La Banque de Montréal contribuerait aussi à la formation du personnel autochtone de la fiducie, laquelle pourrait, avec le temps, passer entièrement sous contrôle autochtone ou devenir un partenariat entre la banque et le gouvernement fédéral. La proposition ne vise pas que les réserves, mais aussi toutes les collectivités autochtones.

La proposition comprend des éléments intéressants, particulièrement la possibilité d'obtenir des fonds de sources non gouvernementales. Ceci suppose, cependant, que le gouvernement soit disposé à assumer la garantie à fournir, laquelle pourrait tout de même diminuer par l'achat d'assurance contre les pertes sur prêts. La Société canadienne d'hypothèques et de logement utilise déjà un moyen semblable pour obtenir des fonds du marché financier et peut, semble-t-il, pratiquer des taux d'intérêt inférieurs à ceux avancés dans la proposition de la banque. Cet argent doit néanmoins être consacré au logement.

Les programmes de garantie posent un problème plus général: ils réduisent l'obligation d'adopter un comportement efficace et responsable, surtout si la garantie est élevée au point d'éliminer tout élément de risque. Le programme de garantie de prêts du ministère des Affaires indiennes n'échappe pas à ce problème. Il en va de même d'arrangements semblables, notamment ceux administrés par la Société du crédit agricole, avant leur annulation en 1989. L'emprunteur sait que le gouvernement interviendra en cas de défaut de paiement et, de ce fait, il se sent moins tenu de respecter son engagement. Parallèlement, la proposition d'une fiducie des Premiers peuples inspirerait des craintes à l'endroit des emprunteurs, mais aussi des banques quant à la diligence et au soin qu'elles apporteraient à son administration et à la solide garantie contre les pertes, offerte aux contributeurs.

En conclusion, il semble que les choix dont on dispose pour résoudre le problème des prêts dans les réserves comprennent, à long terme, l'abrogation ou le remplacement de la *Loi sur les Indiens*.

Entre temps, les stratégies suivantes sont dignes d'être envisagées:

- modifier la *Loi sur les Indiens*, ce qui pourrait prendre du temps, mais des modifications qui accorderaient, par exemple, le statut d'Indien à des institutions financières autochtones, seraient utiles;
- avoir recours à des formes de nantissement autres que les terres ou les biens;
- appuyer l'adoption plus générale du modèle des actes de fiducie;
- avoir recours aux garanties du gouvernement.

2.7 Le développement de l'emploi

Le problème

Même si l'autonomie gouvernementale, le contrôle des terres et des ressources et la croissance des entreprises autochtones devraient améliorer les perspectives de développement économique des autochtones, il faut se préoccuper de toute urgence de leurs perspectives d'emploi à la lumière des réalités sur les plans de l'emploi et de la démographie. La population autochtone est jeune et s'accroît rapidement: 56% de ses membres ont moins de 24 ans, comparativement à seulement 35% pour l'ensemble de la population canadienne¹⁶⁸. Avec l'arrivée de milliers de nouveaux venus dans la population active chaque année, la Commission estime qu'il faudra créer 300000 emplois pour tenir compte de cette expansion rapide au cours des 20 prochaines années (tableau 5.14).

On constate un écart énorme entre le taux de chômage des autochtones et celui des non-autochtones. Pour combler cet écart, il faudrait 82 400 nouveaux emplois. Si l'on ajoute à cela le nombre d'emplois nécessaires pour répondre à l'accroissement de la population autochtone, on en arrive donc à un total global de 307300 emplois à créer pour les autochtones entre 1991 et 2016 (voir tableau 5.14). Les difficultés que pose cette situation sont d'autant

plus grandes que certains obstacles freinent la création d'emplois pour la population autochtone.

Le taux de chômage tend à varier de la même façon chez les autochtones que dans l'ensemble de la population des provinces de l'Atlantique, du Québec et de l'Ontario. Dans l'est du pays, il est traditionnellement deux fois supérieur à celui de la population en général. L'écart s'élargit toutefois dans les provinces de l'Ouest, où le taux de chômage atteint le triple du taux général et ne suit pas les tendances provinciales. Cela pourrait refléter l'existence d'obstacles plus grands à l'emploi là où les autochtones sont plus concentrés.

TABLEAU 5.14

Projection de la population s'identifiant comme autochtone (15 ans et plus) et estimation du nombre de nouveaux emplois requis, 1991-2016

Année	Projection de la population s'identifiant comme autochtone (15 ans et plus)		Estimation du nombre de nouveaux emplois requis ¹ (d'après un rapport emplois/ population de 61 % ²)
	Taille	Croissance cumulative	
1991	457 800		
2001	615 200	157 400	96 000
2016	826 500	368 800	225 000
	Nombre d'emplois requis pour atteindre l'égalité dans la population active actuelle	82 400	
	Nombre total de nouveaux emplois requis 225 000 + 82 400 = 307 400		

Notes

1. En ce qui concerne la méthode adoptée, voir la note 33 en fin de chapitre.
2. Le taux d'emploi canadien était de 61% en 1991 (voir TABLEAU 5.3).
3. Les chiffres sont arrondis à la centaine près.

Source: Pour les projections démographiques : M.J. Norris, D. Kerr et F. Nault, «Projections of the Aboriginal Identity Population in Canada, 1991-2016», étude réalisée

par Statistique Canada pour la crpa, février 1995.

L'insuffisance des solutions actuelles

Il sera extrêmement difficile de créer des emplois parce que les mesures actuelles visant à réduire les disparités entre les taux de chômage sont inappropriées. Le statu quo ne peut que mener droit à l'échec. À défaut de mettre en place des mesures plus efficaces, tous les gouvernements — autochtones, fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux — seront aux prises avec les coûts énormes du chômage et des problèmes sociaux et économiques connexes. L'expérience récente de la population active autochtone à Winnipeg nous aide à comprendre. Cette population a connu une croissance tellement rapide, par suite de l'accroissement naturel et de la migration provenant des régions rurales, qu'elle a doublé entre 1986 et 1991, passant d'environ 10000 à 20000 personnes. Malgré certains progrès accomplis dans le domaine de la création d'emplois, on retrouve à Winnipeg un nombre croissant de personnes à la recherche de travail, ce qui fait que le taux de chômage des autochtones de cette ville a augmenté de deux tiers entre 1986 et 1991¹⁶⁹.

En 1991, dans le cadre de l'Enquête auprès des peuples autochtones, on a demandé aux répondants d'énumérer les obstacles qu'ils devaient surmonter pour trouver de l'emploi. Les résultats de cette consultation sont présentés au tableau 5.15 pour quatre groupes autochtones et au tableau 5.16 par région. Le manque d'emplois est de loin l'obstacle le plus important: parmi les répondants ayant indiqué qu'ils avaient dû surmonter des obstacles, 61 à 75% ont parlé de la «rareté ou de l'inexistence des emplois». Vient ensuite la discordance entre les compétences et les exigences du travail, second obstacle qu'il est possible de surmonter grâce à l'éducation, à la formation et à la mobilité accrue. Les répondants ont également parlé du manque d'information sur les emplois; la mise en place de services de placement appropriés aiderait à résoudre ce problème. Enfin, le fait d'être autochtone, qui dénote probablement une discrimination raciale, constitue également un obstacle, tout comme la pénurie de services de garde d'enfants. Ces deux facteurs auraient sans nul doute été plus dominants si les réponses des femmes autochtones avaient été présentées séparément¹⁷⁰.

Afin de mettre en perspective les approches actuelles visant à surmonter ces obstacles à l'emploi, nous examinerons deux initiatives fédérales

importantes: le programme d'équité en matière d'emploi et le programme Chemins de la réussite du ministère du Développement des ressources humaines.

L'équité en matière d'emploi

Les initiatives touchant l'équité en matière d'emploi, qui visent à supprimer les obstacles à l'emploi pour les groupes sous-représentés dans la population active, peuvent constituer un outil important pour améliorer les perspectives d'emploi des autochtones. Malheureusement, les données indiquent que les initiatives de ce genre ne sont pas efficaces pour les autochtones, du moins pas suffisamment pour permettre de relever les défis dont nous avons parlé sur les plans de la démographie et de l'équité. Parmi les quatre groupes désignés en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (proclamée en 1986), les autochtones et les personnes handicapées sont ceux qui ont le plus de chemin à parcourir pour atteindre la représentation recherchée, compte tenu de leur disponibilité dans la population active expérimentée, dans plus de 300 entreprises sous régime fédéral et sociétés d'État visées par la Loi (tableau 5.17). (Selon la définition établie par Statistique Canada, la population active expérimentée se compose des personnes qui étaient occupées ou en chômage pendant la semaine précédant le recensement, mais qui avaient travaillé à un moment ou à un autre au cours des 18 mois précédents.)

La représentation des autochtones dans l'ensemble de la population active expérimentée atteignait 2,1% en 1986, comparativement à 0,66% dans les entreprises visées par la Loi en 1987. En 1993, cette proportion était passée à 1,04 %. Il s'agit certes d'une amélioration, mais à ce moment-là, la proportion des autochtones dans la population active expérimentée avait également augmenté, passant de 2,1% en 1986 à 3% en 1991 (et qu'elle est probablement encore plus élevée depuis). Par conséquent, l'écart entre l'objectif et la réalité s'est en fait élargi au lieu de rétrécir.

TABLEAU 5.15

Obstacles à l'emploi signalés par les personnes s'identifiant comme autochtones (15 ans et plus) qui ont cher (pourcentage des répondants ayant cité l'obstacle)

	Indiens des réserves	Indiens hors réserve	Métis	Inuit
Rareté ou inexistence des emplois	75,2	61,4	62,4	71,1
Études ou expérience de travail non pertinentes	40,1	40,1	42,6	38,0
Manque d'information	32,3	25,0	22,4	23,4
Identité autochtone	22,2	25,5	11,7	11,9
Pénurie de services de garde	8,1	8,5	8,4	9,3
Autres obstacles	7,3	12,6	8,7	8,5

Source: Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, no 89-534 au catalogue.

L'extrait suivant, tiré du Rapport annuel de 1994 au sujet de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, résume bien la situation:

La représentation des Autochtones dans l'effectif ne s'est guère améliorée en 1993. Les employeurs visés par la *Loi* ont recruté une proportion relativement élevée d'Autochtones, mais bien des membres de ce groupe ont quitté l'effectif au cours de la même période. Leur taux de roulement était le plus élevé parmi les quatre groupes désignés. [...]

Les Autochtones avaient un faible taux de représentation (1,04 %) dans l'effectif visé par la *Loi* et ils occupaient des postes moins bien rémunérés, avec moins de responsabilités et moins de chances d'avancement. Les femmes autochtones se concentraient dans les emplois de bureau, tandis qu'une proportion relativement importante d'hommes autochtones travaillaient dans les travaux manuels spécialisés et dans les autres travaux manuels. L'écart entre le salaire des hommes et des femmes autochtones qui travaillaient à plein temps et celui

de l'ensemble des hommes et des femmes était le plus prononcé de tous les groupes minoritaires¹⁷¹.

TABLEAU 5.16

Obstacles à l'emploi signalés par les personnes s'identifiant comme autochtones (15 ans et plus) qui ont cher par région

Obstacle signalé	Total des autochtones	Grand Nord	Moyen Nord		Sud		
			Réserves	Hors réserve	Réserves	Hors réserve	
						Villes	Régions rurales
Rareté ou inexistence des emplois	66,4	71,3	77,1	64,3	76,1	57,2	73,2
Études ou expérience de travail non pertinentes	42,1	38,3	39,7	43,2	42,1	44,0	40,4
Manque d'information	26,2	22,5	31,4	22,6	34,0	24,3	24,2
Identité autochtone	17,7	11,8	20,5	17,5	25,0	17,3	11,4
Pénurie de services de garde	9,9	9,9	8,7	11,1	8,6	9,2	8,9
Autres obstacles	9,8	7,1	5,5	7,2	8,1	13,0	10,9

Note: Il s'agit du pourcentage de répondants ayant signalé chacun des obstacles.

Source: Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, totalisations spéciales.

TABLEAU 5.17

Programme fédéral d'équité en matière d'emploi, 1987-1993

Groupe désigné	Année	Pourcentage des employés	Pourcentage des embauches	Pourcentage des cessations d'emploi
Femmes	1987	40,94	42,27	40,05
	1988	41,95	44,33	40,92
	1989	42,53	44,04	41,13
	1990	43,74	46,18	41,42
	1991	44,11	41,88	41,81
	1992	44,74	39,06	39,88
	1993	45,64	41,79	39,93
Autochtones	1987	0,66	0,54	0,52
	1988	0,71	0,74	0,66
	1989	0,79	1,09	0,96
	1990	0,85	1,39	1,12
	1991	0,96	1,53	1,24
	1992	1,01	1,80	1,40
	1993	1,04	1,87	1,40
Personnes handicapées	1987	1,59	0,62	1,02
	1988	1,69	0,78	1,28
	1989	2,34	1,25	1,29
	1990	2,39	1,41	1,98
	1991	2,50	1,22	2,27
	1992	2,54	1,27	2,16
	1993	2,56	1,68	2,27
Minorités visibles	1987	5,00	5,21	3,23
	1988	5,67	7,48	5,17
	1989	6,67	10,12	6,60
	1990	7,09	10,40	6,84
	1991	7,55	8,22	6,68
	1992	7,90	8,45	6,65
	1993	8,09	8,41	7,16

Note: La proportion de chaque groupe désigné dans la main-d'oeuvre expérimentée s'établissait comme suit en 1986 : femmes, 44%; autochtones, 2,1%; personnes handicapées, 5,4%; membres des minorités visibles, 6,3%

Source: Direction de l'équité en matière d'emploi, Emploi et Immigration Canada, Résumé statistique, La Loi sur l'équité en matière d'emploi, 1987-1991, décembre 1992; Développement des ressources humaines Canada, Rapport annuel, Loi sur l'équité en matière d'emploi, 1994.

Les résultats ont été tout aussi mitigés dans la fonction publique fédérale, qui n'est pas visée par la Loi, mais où l'on favorise l'équité en matière d'emploi depuis 1983. La représentation autochtone y est passée de 1,7% en décembre 1988 à 2% en mars 1993, mais la fonction publique a du mal à garder les employés autochtones qu'elle embauche, et les initiatives en cours pour réduire le nombre de fonctionnaires pourraient empêcher toute amélioration en ce sens¹⁷². Le niveau de représentation autochtone dans les fonctions publiques provinciales est habituellement bien inférieur à ce qu'il devrait être et, au niveau municipal, on ne compte à toutes fins utiles aucun employé autochtone dans les services de police, d'incendie et de travaux publics.

L'examen des programmes de divers gouvernements révèle un certain nombre de problèmes récurrents, notamment:

- un manque d'engagement, non pas chez ceux qui sont directement responsables de la mise en œuvre du programme, mais de la part des ministères ou des services employeurs; dans le secteur public, par exemple, la grande majorité des emplois offerts à des autochtones se retrouvent dans deux ou trois ministères s'occupant plus particulièrement des questions autochtones, alors que les autres viennent loin derrière;
- l'absence de vérification, de contrôle et d'application efficaces, quoique les modifications proposées à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* puissent améliorer la situation au niveau fédéral¹⁷³;
- la nécessité d'élargir considérablement la portée des lois relatives à l'équité en matière d'emploi tant au niveau fédéral que provincial qui sont limitées à certains types d'employeurs.

Cependant, s'il s'agissait des seules lacunes, tous les groupes désignés

seraient touchés, ce qui ne semble pas être le cas. Nous croyons que le manque d'efficacité de ces programmes à l'endroit des autochtones découle d'obstacles qui sont différents de ceux auxquels doivent faire face les autres groupes: un mélange de racisme ancré dans des stéréotypes anciens et bien enracinés et de milieux de travail dans lesquels les employés autochtones se sentent étrangers.

[TRADUCTION] Comment est-ce que je devais réagir face à un superviseur et à un système qui cherchaient continuellement à me traiter en enfant? J'ai un baccalauréat et une maîtrise, et pourtant on me demandait notamment de faire vérifier tous mes calculs par un superviseur, sous prétexte qu'il était impossible de savoir si mes totaux étaient exacts. Mais aucun autre de mes 43 collègues n'était obligé de faire la même chose. On m'a dit que, si mon travail était vérifié, c'est parce que j'avais grandi dans une réserve où personne n'apprenait à additionner correctement¹⁷⁴.

Il est toujours difficile de mesurer ce genre de discrimination. Deux indicateurs existent, qui ont tous deux leurs défauts. On peut tout d'abord se fonder sur les données tirées d'enquêtes dans lesquelles les répondants sont priés d'indiquer s'ils ont déjà été victimes de discrimination fondée sur la race dans les domaines de l'emploi, du logement ou de l'accès aux services. Comme le montre le tableau 5.15, entre 11,7 et 25,5% des répondants autochtones (selon le groupe) ayant cherché du travail en 1990-1991 ont indiqué que le fait d'être autochtones avait entravé leur quête d'un emploi. Le pourcentage le plus élevé a été enregistré chez les autochtones hors réserve, groupe qui se distingue visiblement de la population majoritaire, mais qui a des contacts réguliers avec elle. Les résultats d'enquêtes sont étayés par des récits personnels sur les attitudes et les comportements racistes auxquels certains autochtones se sont butés et continuent de se buter.

Les économistes ont une autre façon d'expliquer le rôle de la discrimination dans les inégalités au niveau des résultats (par exemple les revenus ou les taux de chômage) entre les populations autochtone et non autochtone. À partir de caractéristiques mesurables pouvant être considérées comme des facteurs contribuant à ces résultats (par exemple les niveaux de scolarité et de formation, l'âge et l'emplacement géographique), ils examinent l'écart qui subsiste entre les deux groupes, en ce qui concerne les revenus ou les taux de chômage, en supposant que les membres du groupe autochtone ont les

mêmes caractéristiques que ceux du groupe non autochtone. Cette méthode permet d'expliquer environ la moitié de la disparité entre les résultats obtenus par les deux groupes, mais il reste toujours un écart, encore inexpliqué, de l'ordre de 50%. Cet écart est souvent tenu pour un indicateur des effets de la discrimination, quoique certaines autres différences qui ne sont pas mesurées, et ne sont donc pas incluses dans l'analyse, puissent également être en cause¹⁷⁵.

Bien qu'il soit difficile de déterminer avec précision l'ampleur du racisme, les indicateurs existants et les nombreux récits personnels portés à l'attention des commissaires témoignent qu'il s'agit là d'un problème important et douloureux. Lors des audiences de la Commission à Roseau River (Manitoba), un conseil consultatif d'autochtones à l'emploi du gouvernement du Manitoba tirait les conclusions suivantes de son étude sur les employés autochtones dans la fonction publique provinciale:

[TRADUCTION] La principale conclusion de notre rapport, c'est que les autochtones sont confrontés à des obstacles en milieu de travail. [...] Nos travaux montrent qu'il y a du racisme et de la discrimination dans la fonction publique manitobaine et que c'est ce racisme qui est à la base des obstacles et des problèmes que connaissent les autochtones. Il s'exprime par la discrimination, les préjugés, l'exclusion, les stéréotypes, le manque de soutien et de reconnaissance, les attitudes négatives, le sentiment d'aliénation en milieu de travail et l'absence de modèles dans les postes de gestion. Le racisme, c'est l'exclusion¹⁷⁶.

L'obstacle de la discrimination fondée sur les stéréotypes concernant les peuples autochtones est encore aggravé par la barrière du choc culturel, dont les employeurs sont souvent tout à fait inconscients. Nous avons décrit certaines différences culturelles fondamentales dans le volume 1. En milieu de travail, les divergences entre les cultures autochtones et les cultures organisationnelles se manifestent dans les relations interpersonnelles, les processus décisionnels, les principes de leadership et l'organisation du travail. Un rapport préparé en 1991 pour la Commission de la fonction publique contenait les observations suivantes:

Les employés autochtones travaillant actuellement au gouvernement ou ayant démissionné se plaignent souvent d'avoir eu de la difficulté à s'adapter à la fonction publique. La

plupart d'entre eux ont, à leur entrée, un choc culturel se présentant sous diverses formes. Le jargon bureaucratique et les formalités gouvernementales mettent mal à l'aise de nombreux autochtones. Ils voient une contradiction entre leurs façons de procéder traditionnelles et les pratiques en usage au gouvernement. [...] Les divers niveaux de la bureaucratie et les systèmes gouvernementaux leur sont également inconnus. [...]

Les autochtones considèrent que la fonction publique laisse peu de place à l'autonomie ou à la créativité. La concurrence y est féroce, de nombreux obstacles empêchent d'obtenir de l'avancement et c'est la politique du «chacun pour soi». La façon individualiste dont le travail est accompli paraît aliénante et stressante¹⁷⁷.

Le racisme et les différences culturelles ont souvent l'effet d'une douche froide sur les autochtones qui entendent parler des mauvaises expériences des leurs et hésitent par conséquent à postuler des emplois dans les mêmes milieux de travail. Il faut ajouter à cela les obstacles systémiques, comme les exigences professionnelles artificielles, la mauvaise connaissance des mécanismes de recrutement et d'embauche, et le manque de contacts personnels aidant à trouver de l'emploi. Les obstacles logistiques incluent, par ailleurs, l'éloignement des lieux de travail, le manque de vêtements de travail, les règlements pénalisant les bénéficiaires d'aide sociale et, dans le cas des habitants des réserves, la perspective de payer de l'impôt sur le revenu.

Vu la persistance de ces obstacles, il est essentiel d'élaborer un programme efficace d'équité en matière d'emploi à l'intention des autochtones. Nous formulons plus loin dans le présent chapitre des recommandations à cet égard.

Chemins de la réussite

À la fin des années 80, le gouvernement fédéral a sensiblement réorienté sa conception de la formation. La Stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre l'a amené à s'associer au secteur privé et à d'autres partenaires pour la planification et la prestation des services de formation de la main-d'œuvre. Au départ, le processus n'était pas ouvert aux autochtones, mais des consultations subséquentes ont démontré clairement qu'il fallait adopter

pour eux une formule complémentaire, mais distincte. Le programme baptisé Chemins de la réussite, doté d'un budget annuel de 200 millions de dollars, a entraîné une décentralisation importante du processus décisionnel dans le domaine de la formation de la main-d'œuvre, au profit de commissions de gestion autochtone établies aux niveaux local, régional et national et représentant plus de 80% de la population autochtone. Dans l'ensemble du Canada, il existe une centaine de commissions locales, 12 commissions régionales ou territoriales et une commission nationale de gestion¹⁷⁸.

Le programme Chemins de la réussite, qui représente une étape importante dans le sens du contrôle autochtone, a été dans l'ensemble bien accueilli. Les commissions de gestion locales décident par exemple des priorités de formation pour leur zone, des personnes qui devraient en bénéficier et des prestataires de cette formation; elles déterminent également si une partie des fonds alloués à la zone devrait être consacrée à des services d'emploi, comme l'orientation, l'aiguillage des demandeurs d'emploi, la préparation des entrevues et l'évaluation des compétences.

Malgré un assez bon accueil, le programme a connu certaines difficultés. La répartition des fonds entre les diverses régions, ainsi qu'à l'intérieur de ces régions et entre les divers groupes qui s'y trouvent, a entraîné des conflits. L'objectif premier du programme a toujours été la représentation de tous les autochtones au sein des commissions, plutôt que d'avoir des structures distinctes, mais bien que cette formule soit acceptable dans certaines régions, elle ne tient pas compte du fait que, dans d'autres, les institutions des divers groupes autochtones se sont toujours développées séparément.

Le ministère du Développement des ressources humaines a fini par modifier la formule afin de tenir compte des conseils locaux distincts des Métis et des Premières nations en Saskatchewan, fonctionnant sous la direction d'un conseil conjoint pour l'ensemble de la province. Au Manitoba, des structures distinctes ont été établies tant à l'échelon local qu'à l'échelon provincial. Ceci n'a pas empêché la légitimité de certaines de ces structures d'être contestée. En Saskatchewan, la Metis Society of Saskatchewan et la Federation of Saskatchewan Indians devaient représenter les intérêts autochtones dans le domaine de la formation, mais certains groupes et organismes ont protesté parce qu'ils étaient d'avis que ces organisations cadres ne défendraient pas convenablement leurs intérêts (par exemple, les femmes qui avaient recouvré leur statut en vertu du projet de loi C-31 et des organismes desservant les autochtones des milieux urbains)¹⁷⁹.

Les études de cas effectuées par la Commission sur certaines collectivités ont révélé d'autres problèmes, notamment le fait que les établissements de formation des autochtones ont du mal à obtenir un financement et que le programme Chemins de la réussite n'a pas réussi à mettre fin au double emploi et à la confusion parmi les nombreux organismes qui fournissent des services de formation de la main-d'œuvre¹⁸⁰.

En 1994 et 1995, le gouvernement fédéral a confié l'examen structurel des Chemins de la réussite à des comités consultatifs et à des groupes de travail, qui ont été chargés d'examiner les options pour les futurs programmes de ressources humaines autochtones. Cet examen, dont le rapport final a été présenté aux ministres le 30 mars 1995, s'est surtout penché sur la possibilité d'ententes organisationnelles et administratives. Il s'agit de propositions importantes, surtout parce qu'elles permettraient de corriger les lacunes des mécanismes originels. Bien que le programme Chemins de la réussite ait été innovateur, il a limité de façon importante le contrôle autochtone étant donné qu'il reposait essentiellement sur la décentralisation d'un processus décisionnel dans le cadre d'un programme fédéral. Bien qu'il ait permis de faire progresser considérablement le contrôle autochtone au-delà de ce qui s'était fait jusque-là, il demeurerait un programme dont les objectifs, le financement et la durée étaient définis à Ottawa, quoique avec la participation des autochtones.

À la suite de cet examen, de nouveaux arrangements ont été mis en place qui constituent un pas de plus vers le contrôle autochtone. En janvier 1996, trois organisations autochtones nationales ont signé des accords-cadres définissant, de manière générale, le mandat, les normes et les lignes directrices régissant la prestation des services de formation. Des accords bilatéraux devront ensuite être conclus par les organisations régionales ou provinciales-territoriales des Premières nations, des Métis et des Inuit, et les bureaux de Développement des ressources humaines Canada, accords par lesquels ces organisations recevront des fonds pour l'élaboration et la prestation des programmes de formation.

À mesure qu'elles assument un plus grand contrôle, les organisations autochtones devront aller au-delà des questions administratives et organisationnelles et s'attaquer aux importants problèmes de fond et de stratégie. Le programme Chemins de la réussite a donné lieu à l'élaboration de formules efficaces et innovatrices dans un certain nombre d'endroits. Par

ailleurs, il s'est attiré la critique à cause de sa fragmentation, qui découle du trop grand nombre de commissions locales dont il dépend et de l'absence de perspective intégrée sur les priorités de formation¹⁸¹. Le programme a trop insisté sur la satisfaction des besoins locaux à court terme, qu'il traite au cas par cas. Les auteurs d'une évaluation indépendante du programme, préparée pour la Commission nationale de gestion, indiquaient ce qui suit en 1994:

[TRADUCTION] Seulement 13% des répondants de commissions de gestion autochtone ont indiqué que leur commission s'était livrée à une planification stratégique quelconque. Dans le cadre de cette planification stratégique, le quart de ces répondants avait consulté le ministère du Développement des ressources humaines et 14% seulement avaient consulté la communauté autochtone¹⁸².

Les commissions de gestion autochtone ont également hérité du ministère du Développement des ressources humaines, et de ses prédécesseurs, l'habitude d'aborder les ressources humaines dans une perspective de l'offre, mettant ainsi l'accent sur la formation pour un marché du travail où il n'existe pas nécessairement d'emplois. Il va sans dire qu'un marché du travail qui fonctionne bien et qui vise de faibles taux de chômage exige à la fois un bassin de personnes compétentes et prêtes à travailler, d'une part, et des employeurs qui ont des emplois à leur offrir, d'autre part. Il semble évident de dire que l'offre et la demande de main-d'œuvre doivent se rencontrer pour qu'il en résulte de l'emploi, et pourtant les décideurs ont mis l'accent dans une large mesure, depuis le début des années 60, sur les caractéristiques de la main-d'œuvre (c'est-à-dire sur l'offre) aux dépens du nombre et du genre d'emplois disponibles (la demande).

Cette attitude était compréhensible dans les années 60 puisque, à l'époque, le principal problème que présentait l'économie canadienne consistait à recruter une main-d'œuvre qualifiée pour occuper les emplois qui se créaient dans une économie en pleine expansion. C'est pourquoi l'on s'est attaché à accroître le bassin de main-d'œuvre qualifiée par l'immigration, l'amélioration des possibilités d'éducation, les fonds consacrés aux programmes de formation, etc.¹⁸³ Les importants changements structurels qu'a connus l'économie n'ont pourtant pas vraiment suscité le changement des stratégies de formation en conséquence; souvent, celles-ci sont encore appliquées sans aucun lien avec les stratégies de développement de l'emploi et sont donc insuffisantes lorsqu'il s'agit de relever les défis des années 90 en général et

de l'emploi des autochtones en particulier.

La conclusion d'une entente dans le cadre des Chemins de la réussite au Manitoba, qu'on avait mis environ cinq ans à négocier, avait été retardée à cause notamment de la volonté des dirigeants des Premières nations d'inclure ce programme dans les structures de leur futur gouvernement autonome et de faire ainsi de la formation l'une des composantes d'une démarche globale qui comprendrait l'éducation et le développement économique¹⁸⁴. Les nouvelles structures étant en place, il sera peut-être plus facile de réaliser une approche plus holistique.

Il est difficile de déterminer le succès du programme Chemins de la réussite sur le plan de l'embauche de ses stagiaires. On sait qu'un certain nombre de projets entrepris dans le cadre de ce programme ont permis d'offrir une formation à des gens qui avaient déjà un emploi et, par ce fait, d'éviter le problème de l'écart entre la formation et les emplois disponibles. Mais, pour autant que nous le sachions, il n'existe pas de données qui permettraient l'analyse empirique de cette dimension. Les auteurs de l'étude indépendante, préparée pour la Commission nationale de gestion autochtone en 1994, faisaient cependant les observations suivantes:

[TRADUCTION] Les objectifs du partenariat Chemins de la réussite [...] sont les suivants:

- investir dans la formation de la main-d'œuvre autochtone et la soutenir;
- faciliter une participation accrue des autochtones au marché du travail autochtone, qui est particulier, ainsi qu'à l'ensemble du marché du travail canadien.

La conclusion sommaire, tirée de l'examen de ces objectifs, est la suivante:

- bien que le programme Chemins de la réussite vise actuellement à améliorer la formation de la main-d'œuvre autochtone, [...] à ce jour on ne semble guère avoir réfléchi à une stratégie concernant les questions suivantes:
 1. ce qu'on entend par «main-d'œuvre autochtone formée» et quelles sont les stratégies nécessaires pour l'assurer;

2. ce qu'on entend par la participation accrue au marché du travail autochtone et canadien, et quelles sont les stratégies nécessaires pour la favoriser;

3. quelles sont les caractéristiques particulières du marché du travail autochtone et comment elles se rattachent à celles du marché du travail canadien en général¹⁸⁵.

Ces constatations rejoignent parfaitement les préoccupations de la Commission au sujet du développement de l'emploi. La population active autochtone est jeune et augmente rapidement. Elle habite en bonne partie dans les régions rurales et éloignées, où les emplois sont rares. D'autres chercheurs d'emplois vivent en milieu urbain ou migrent en nombre appréciable vers des villes, dont le marché du travail est souvent incapable de les absorber rapidement et où ils doivent faire face à l'obstacle de la discrimination. Ces problèmes exigent de nouvelles stratégies.

Que faudrait-il faire différemment?

La Commission estime qu'il faudrait un effort global et adapté au marché du travail pour assurer aux autochtones des emplois réels et durables. Les mesures que nous proposons sont les suivantes:

- la mise en place d'une initiative spéciale en matière d'emploi et de formation, qui serait dirigée par des autochtones et qui viserait la création de partenariats avec des employeurs des secteurs public et privé, ainsi qu'avec des établissements d'éducation et de formation; cela créerait des emplois pour lesquels la population active autochtone serait formée et qualifiée;
- une nouvelle vision de l'équité en matière d'emploi;
- le renforcement de la capacité des institutions, par exemple les services d'emploi, d'établir des liens entre la population active autochtone et les emplois offerts; ce, au moyen de la planification des ressources humaines en vue de déterminer les possibilités existantes et nouvelles, du développement des compétences et de diverses initiatives connexes visant à favoriser l'embauche;

- l'amélioration de l'emploi autochtone au sein des collectivités autochtones, tant dans le secteur public que dans celui de la création d'entreprises, ce qui permettrait de conserver les emplois et les dépenses à l'intérieur des collectivités grâce à des stratégies de substitution des importations;
- la mise en place de services de garde abordables et adaptés aux caractéristiques culturelles afin de permettre aux parents autochtones de participer, de façon productive, au marché du travail;
- l'appui à la création d'emplois dans l'économie canadienne.

Initiative spéciale en matière d'emploi et de formation

La Commission estime qu'il est utile de mobiliser toutes les ressources disponibles et les énergies en vue de trouver des emplois et de former des autochtones pour qu'ils puissent les obtenir.

Il faudra aussi veiller tout particulièrement à ce que les autochtones acquièrent les compétences et l'expérience nécessaires pour satisfaire aux exigences des postes actuellement disponibles ou qui le deviendront au sein de leurs collectivités. Les emplois associés à l'autonomie gouvernementale, dans son sens large, incluent l'administration publique, les services de santé, l'éducation, le développement économique et la gestion des terres et des ressources.

La Commission demande instamment que des liens se tissent entre les nations autochtones, les gouvernements, les employeurs du secteur privé et les établissements d'éducation et de formation, dans le cadre d'une initiative de 10 ans visant à déterminer concrètement les possibilités d'emplois, et à faciliter l'accès des autochtones à la formation qui permet d'obtenir ces emplois. La Commission estime que les gouvernements fédéral et provinciaux devraient financer cette initiative.

Cette initiative viserait à s'attaquer aux obstacles qui empêchent actuellement les autochtones d'avoir accès à l'emploi dans une mesure qui corresponde aux besoins. Ces obstacles semblent être triples:

- savoir où se trouvent les futures possibilités d'emplois et obtenir ainsi la formation pertinente, exigence que doivent respecter la plupart des nouveaux venus sur le marché du travail;

- acquérir une bonne expérience sur le tas, de façon à pouvoir proposer aux employeurs des compétences éprouvées et enrichies;
- avoir «un pied dans la porte», c'est-à-dire avoir accès aux emplois disponibles de façon à pouvoir surmonter les stéréotypes et démontrer ses compétences.

Selon la Commission, une initiative efficace en matière d'emploi devrait prendre la forme suivante:

- En réponse aux initiatives prises par les gouvernements autochtones et ses institutions affiliées, les gouvernements fédéral et provinciaux participeraient au financement de l'initiative, ainsi qu'à la définition de son cadre général et de sa structure opérationnelle; ces gouvernements, de même que les administrations municipales, participeraient à cette initiative en tant qu'employeurs potentiels.
- La direction et la coordination de l'initiative seraient confiées aux gouvernements des nations autochtones, aux organisations autochtones provinciales ou aux organismes de services comme les centres d'amitié établis dans les villes; le recours aux services de placement autochtones déjà existants devrait être encouragé.
- L'organisme responsable devrait inviter les employeurs des secteurs public et privé à participer à toutes les étapes de l'initiative; ces employeurs pourraient bénéficier des fonds alloués au programme et de l'expérience de personnes capables de les aider à prévoir leurs besoins en main-d'œuvre pour les trois à cinq prochaines années.
- Là où le processus aurait permis de déterminer l'existence de possibilités intéressantes, l'organisme, de concert avec les établissements d'enseignement locaux et les employeurs participants, élaborerait des programmes de formation appropriés.
- Les gouvernements autochtones identifieraient les personnes dont les antécédents peuvent leur permettre de bénéficier de cette formation, les employeurs et les établissements d'enseignement participeraient aussi à la sélection des candidats.

- Selon la nature des compétences exigées, la formation comprendrait des cours théoriques et pratiques. Par ailleurs, les stagiaires inscrits au programme recevraient une allocation de formation.
- À la fin du programme constitué de cours théoriques et pratiques, les stagiaires seraient affectés à un emploi à plein temps auprès d'un des employeurs et ce, pour une période pouvant atteindre 12 mois. Au cours de cette période, l'allocation de formation serait maintenue et assortie d'un salaire versé par l'employeur.
- À la fin de la période d'emploi, les stagiaires pourraient se présenter à un concours et obtenir un emploi permanent dans le secteur dès que des postes deviendraient disponibles; les employeurs participants ne seraient pas tenus d'embaucher des stagiaires, ils seraient plutôt encouragés à le faire.

Cette formule pourrait permettre de surmonter les obstacles déjà mentionnés. Les banques à charte ont déjà lancé des initiatives de ce type; elles ont collectivement déterminé leurs besoins et conçu des programmes de formation appropriés, en collaboration avec les collèges communautaires. Des maraîchers dans la région de Winnipeg ont participé à un programme semblable de formation de travailleurs horticoles. Certaines activités du secteur public se prêtent particulièrement bien à une initiative de ce genre, notamment les organismes publics d'administration des aéroports, les services de voirie, les programmes de loisirs, les parcs provinciaux et nationaux, les programmes de surveillance et de conservation du poisson et de la faune, ainsi que les services d'inspection environnementale.

Les organisations autochtones serviraient de moteur à cette initiative; elles détermineraient les besoins et les possibilités en matière d'emploi, collaboreraient étroitement avec les principaux employeurs de leur région et travailleraient avec eux à l'élaboration de plans en matière de main-d'œuvre et de formation, et rechercheraient le financement nécessaire. Lors de l'élaboration des propositions, elles insisteraient sur la durabilité et la solidité des perspectives d'emplois plutôt que sur des projets d'emplois à court terme, artificiellement créés. Elles s'efforceraient d'obtenir des engagements de toutes les parties en cause.

Les employeurs, tant du secteur public que privé, seraient des participants clés. Ils connaissent leurs propres besoins en matière de main-d'œuvre, où il pourrait se créer des emplois et les compétences qu'ils exigent. Les

employeurs pourraient participer à la conception et à l'évaluation des programmes de formation, prendre part à la sélection des candidats, et leur offrir une formation sur le tas. Ils pourraient ensuite leur proposer des emplois en fonction du mérite, suite à leur stage de formation.

Les exemples sont nombreux d'employeurs du secteur privé qui, motivés par l'équité en matière d'emploi et ses exigences, ou par un sentiment de justice et de responsabilité envers leur collectivité locale, ont fait preuve d'excellence en appuyant la formation et l'embauche des gens de la localité. En fait, les réussites de plus en plus nombreuses pourraient servir de fondement à un effort plus concerté. Nous y reviendrons plus loin.

Il sera important pour les organisations autochtones d'obtenir l'appui des syndicats dans cette entreprise. Les syndicats canadiens se sont toujours préoccupés des questions de justice économique et sociale, de nombreuses conventions collectives contiennent d'ailleurs des dispositions sur l'équité en matière d'emploi. De plus, certains syndicats, par exemple les Métallurgistes unis, ont une longue expérience de l'équité en matière d'emploi, tant au cours de la négociation collective que dans le milieu de travail¹⁸⁶.

La Commission croit que les principaux employeurs du secteur privé réagiraient favorablement à l'adoption d'un programme bien structuré parce qu'il s'inscrirait convenablement dans une logique commerciale et qu'il les aiderait à atteindre leurs objectifs d'équité en matière d'emploi. La Commission estime également que le secteur public — gouvernements et institutions aux échelons fédéral, provincial et municipal — porte à l'égard de cette initiative une responsabilité particulière. En fait, les employeurs du secteur public devraient être tenus d'y participer. Au fur et à mesure que les gouvernements autochtones assumeront la majorité des responsabilités qui incombent actuellement aux gouvernements fédéral et provinciaux et aux administrations municipales, les organisations du secteur public auront alors l'obligation de collaborer au perfectionnement de la main-d'œuvre autochtone afin que celle-ci puisse prendre la relève dans ces domaines.

Les établissements autochtones et non autochtones, d'éducation et de formation, devront également prendre part activement à cette initiative pour faciliter l'accès à leurs programmes lorsque ceux-ci sont pertinents. On pourrait également leur demander de contribuer à l'élaboration de nouveaux programmes, notamment à la conception de cours théoriques et de programmes de formation en milieu de travail. De plus, il faudra des services

d'extension destinés aux communautés rurales et isolées, qui offriraient, entre autres, des cours d'alphabétisation et une formation préalable à l'emploi.

La Commission est d'avis que les gouvernements fédéral et provinciaux devraient définir le cadre de cette initiative spéciale en en fixant les principes généraux, en la finançant et en déterminant les critères d'affectation des fonds dans les domaines suivants:

- soutien aux organisations autochtones lors de l'élaboration de propositions de projets;
- soutien aux employeurs du secteur privé pour alléger les coûts des prévisions des besoins en main-d'œuvre et ceux de la planification de programmes visant à offrir une formation et une expérience en milieu de travail;
- coûts assumés par les établissements pour la formation des stagiaires;
- subventions ou avantages fiscaux pour les entreprises d'accueil de stagiaires.

Recommandations

La Commission recommande:

2.5.36

Que les gouvernements fédéral et provinciaux financent une initiative décennale majeure visant l'accroissement de l'emploi et la formation; cette initiative serait:

- destinée à préparer les autochtones à profiter davantage des nouvelles possibilités d'emploi;
- parrainée par les nations autochtones ou par des institutions autochtones régionales;
- élaborée en collaboration avec les employeurs des secteurs public et privé,

ainsi qu'avec les établissements d'enseignement et de formation;

- obligatoire pour les employeurs du secteur public.

2.5.37

Que cette initiative comprenne les éléments suivants:

- l'établissement de prévisions sectorielles sur la croissance de l'emploi;
- des cours théoriques et des programmes de formation en milieu de travail axés sur les nouvelles possibilités d'emploi;
- un emploi à durée déterminée chez des employeurs participants;
- un emploi permanent en fonction du mérite.

L'équité en matière d'emploi

L'initiative spéciale que nous recommandons ci-dessus s'adresse aux grands employeurs qui peuvent fournir le genre d'emplois et d'expérience de travail qui améliorerait sensiblement la situation de l'emploi chez les autochtones. En même temps, la Commission estime que les programmes d'équité en matière d'emploi doivent s'appliquer à une gamme d'employeurs beaucoup plus vaste, plus particulièrement à cause de l'accroissement rapide de la population autochtone en âge de travailler. L'équité en matière d'emploi demeure l'un des rares leviers disponibles qui se fonde sur des mesures législatives, et qui permet de rendre les emplois accessibles dans l'économie canadienne.

La Commission estime que les programmes d'équité en matière d'emploi peuvent réussir, mais qu'une nouvelle approche s'impose, une approche qui tienne compte de la situation particulière de la population autochtone active. Au cours de ses audiences, la Commission a reçu des mémoires décrivant les composantes d'initiatives réussies. Différentes études ont révélé ce qu'ont fait les employeurs qui ont adopté les «meilleures pratiques» pour régler les problèmes: mise en place de programmes de sensibilisation interculturelle et antiraciste, encadrement spécial, groupes de soutien, détachements et nominations intérimaires dans le cadre d'une stratégie de transition, inclusion

des autochtones dans l'élaboration des programmes d'équité en matière d'emploi, calcul de l'expérience permettant de surmonter les problèmes d'ancienneté freinant l'avancement et la participation des syndicats à la conception et à la mise en œuvre des programmes¹⁸⁷. Toutes ces initiatives reposent sur un élément essentiel, savoir une démarche fondée sur la collaboration et une compréhension très claire de l'importance de la participation autochtone au processus. Le mémoire présenté par l'Association des banquiers canadiens résume succinctement ces questions:

[TRADUCTION] L'embauche d'un plus grand nombre d'autochtones pose des défis particuliers pour les banques. Les succès obtenus jusqu'ici sont attribuables, en grande partie, à la collaboration et à la participation des organisations autochtones et d'autochtones ouverts à des relations constructives et dont certains travaillent maintenant dans des banques. Grâce à leur aide, les banques ont pu faire depuis quelques années des efforts mieux orientés et plus éclairés pour embaucher des autochtones, dont le nombre a presque doublé entre 1987 et 1991. Elles ont toutefois encore beaucoup de chemin à parcourir pour atteindre un niveau approprié de représentation autochtone. Les obstacles à l'embauche que nous avons déjà mentionnés existent encore, mais nous les connaissons mieux maintenant, et nous ne pourrions les éradiquer qu'avec l'aide et la compréhension de la communauté autochtone¹⁸⁸.

La société Syncrude Canada Limited, établie près de Fort McMurray (Alberta) et qui possède une longue expérience dans ce domaine, a mis sur pied un programme destiné à favoriser activement l'emploi, le développement communautaire local et le développement des entreprises. La société fixe et fait connaître elle-même ses normes en matière d'emploi et de rendement, fournit une formation interculturelle à son personnel de direction et offre des bourses et des emplois d'été aux étudiants autochtones. En 1992, sur ses 4300 employés, on comptait 275 autochtones, dont la durée moyenne d'emploi était légèrement supérieure à huit ans¹⁸⁹.

Pour assurer l'efficacité des mesures d'équité en matière d'emploi, la Commission estime que l'on devrait utiliser une nouvelle approche à partir des grands principes suivants:

- concevoir le changement dans une perspective à long terme fondée sur la

planification et la collaboration;

- demander aux principaux employeurs des secteurs public et privé de s'engager de nouveau à supprimer les pratiques discriminatoires et les obstacles empêchant le recrutement et le maintien en poste d'employés autochtones;
- mettre l'accent sur l'établissement de relations respectueuses et mutuellement profitables entre les entreprises et les communautés autochtones, représentées notamment par ses organismes s'occupant d'emploi et de formation, plutôt que d'insister sur les rapports individuels entre les employeurs et les demandeurs d'emplois;
- cesser de mettre l'accent sur l'offre (c.-à-d. compter les employés autochtones et évaluer leur représentation dans la population active) pour se préoccuper davantage de la demande, en invitant les employeurs à établir des projections pour les professions où il risque d'y avoir un fort roulement d'employés et une forte embauche;
- demander aux employeurs de travailler avec les organisations autochtones compétentes, surtout celles qui s'occupent de services de placement, d'enseignement et de formation, pour élaborer une stratégie pouvant au besoin revêtir la forme d'une entente officielle selon laquelle, à court terme, les candidats dûment qualifiés seraient dirigés vers les postes disponibles et, à moyen et à long terme, les autochtones pourraient prendre en main les programmes d'éducation et de formation leur permettant de poser leur candidature à de futurs postes;
- demander aux employeurs de s'engager à mettre en œuvre une stratégie permettant de créer un milieu de travail accueillant afin d'attirer et de retenir des employés autochtones, en s'inspirant des «meilleures pratiques» appliquées ailleurs; les organisations autochtones, par exemple celles qui offrent des services de placement, pourraient apporter à ce titre une contribution importante;
- renforcer la vérification, la surveillance et l'application indépendantes des programmes d'équité en matière d'emploi afin de responsabiliser davantage les personnes chargées d'atteindre les objectifs dans ce domaine; en l'absence de progrès significatifs, il faut envisager des mesures plus sévères telles que des objectifs impératifs et des sanctions en cas de non-respect de

ces objectifs.

Recommandations

La Commission recommande:

2.5.38

Que les programmes d'équité en matière d'emploi visant les autochtones reposent sur une nouvelle approche à long terme incluant:

- l'établissement de prévisions, par les employeurs, sur leurs besoins en main-d'œuvre;
- l'élaboration, en collaboration avec les services de placement et les autres organisations autochtones, de stratégies permettant de donner aux autochtones la formation et les qualifications nécessaires pour occuper des emplois dans les secteurs où des besoins en main-d'œuvre sont prévus.

2.5.39

Que les programmes d'équité en matière d'emploi soient renforcés par les mesures suivantes:

- élargir les catégories d'employeurs visés par les lois fédérales, provinciales et territoriales;
- améliorer l'efficacité des mécanismes de vérification, de surveillance et d'application.

Les services d'emploi

Entre le quart et le tiers (selon le groupe autochtone) des répondants ayant participé à l'Enquête auprès des peuples autochtones ont mentionné le manque d'information sur les emplois (voir tableau 5.15). On constate un fossé profond entre les employeurs des régions urbaines, dont la grande majorité n'a aucun employé autochtone et ne connaît pas les collectivités autochtones, d'une part, et les autochtones en quête d'emploi, qui connaissent mal les employeurs potentiels et ont d'autant moins de contacts

avec eux, d'autre part. Or, les études sociologiques sur le processus de recherche d'emploi ont souligné à maintes reprises l'importance des contacts et des réseaux personnels en vue de trouver des emplois. Les modèles de recrutement mettent l'accent sur l'importance de la publicité, de façon à attirer une vaste gamme de candidats et de pouvoir choisir les plus qualifiés d'entre eux, mais, dans la réalité, seul un petit pourcentage des postes vacants sont annoncés.

Dans bien des cas, les gens entendent parler de ces postes vacants d'un parent ou d'un ami qui, de l'intérieur, connaît les possibilités. Les employeurs, surtout dans les petits organismes, sont généralement prêts à accepter les candidats que leur proposent leurs employés. Les réseaux interpersonnels sont donc importants pour aviser les chercheurs d'emplois des nouveaux débouchés et de la façon de poser leur candidature pour répondre aux exigences particulières du poste. Les candidatures de l'extérieur de ces réseaux peuvent également être limitées par des conventions collectives stipulant que tous les emplois vacants, sauf au niveau du recrutement, doivent être offerts d'abord aux employés en place. Les autochtones de la population active, souvent, ne disposent pas de ce genre de contacts ou de réseaux interpersonnels leur donnant accès aux employeurs non autochtones, et vice versa. Il faut donc établir ces liens de façon délibérée, par l'entremise des services de placement.

Plusieurs centres urbains comptent au moins un organisme autochtone offrant des services d'emploi, habituellement grâce au soutien financier du ministère du Développement des ressources humaines. Ces organismes aident les travailleurs autochtones des centres urbains à entrer en contact avec des employeurs éventuels, y compris ceux qui ne sont pas visés par les lois sur l'équité en matière d'emploi. Cependant, la Commission estime que ces organismes ont un rôle important à jouer pour améliorer l'efficacité des mesures d'équité en matière d'emploi dans le cas des autochtones, notamment en tant que catalyseurs et points d'ancrage pour la mise en œuvre de mesures de collaboration et d'approches intégrées.

L'agence Aboriginal Training and Employment Services (ATES) de Winnipeg illustre le rôle que peuvent jouer les organismes offrant des services d'emploi¹⁹⁰. Cet organisme, mis sur pied par la Manitoba Metis Federation en 1973, prête aujourd'hui son appui à tous les groupes autochtones et est dirigé par un conseil d'administration autochtone. Il offre toute une gamme de services aux chercheurs d'emplois, notamment des évaluations concernant les

compétences de chacun et les obstacles à surmonter, de l'orientation, des services de rédaction de curriculum vitae et de préparation aux entrevues, et de l'aide dans la recherche d'un emploi. L'agence a également mis sur pied des programmes de formation innovateurs cherchant à inclure le plus possible les employeurs dans diverses activités, depuis la conception des programmes de formation jusqu'aux stages en milieu de travail et à l'emploi permanent. Par exemple, l'ATES a négocié en 1993 un programme de formation de caissiers de banque, offert en collaboration avec la Banque de Montréal et le programme Planification de l'emploi. Après 22 semaines de formation, tant en classe qu'en milieu de travail, les 12 stagiaires ont obtenu à la banque des postes comportant au moins 20 heures de travail par semaine, ainsi que la possibilité de poser leur candidature pour travailler de plus longues heures et pour occuper ultérieurement des emplois à temps plein. L'ATES avait effectué une présélection des candidats, leur avait offert le soutien nécessaire et avait assuré le suivi du projet.

Divers employeurs visés par les lois sur l'équité en matière d'emploi ont également communiqué avec l'ATES, qui leur a répondu favorablement parce qu'elle est convaincue qu'un rôle de médiation de ce type contribue à l'équité en matière d'emploi. Elle n'a cependant aucun mandat officiel en ce sens et ne reçoit aucun financement pour assumer ce rôle. En fait, son effectif n'a pas beaucoup augmenté depuis le début, même si le nombre de clients a connu une hausse significative.

Les organismes tels que l'ATES ont toutefois un avenir incertain parce que les gouvernements ne veulent pas s'engager à les financer à long terme.

[TRADUCTION] Le budget de l'ATES est renouvelé chaque année — ce qui crée beaucoup d'insécurité chez son personnel — et n'a pas suivi la hausse du coût de la vie; les salaires réels ont donc diminué, et l'ATES n'a pas les moyens de mettre en place son propre programme de perfectionnement du personnel à moyen et à long terme. Il en résulte que le personnel a tendance à s'en aller dès qu'il possède suffisamment d'expérience et qu'il peut obtenir un salaire plus élevé ailleurs. C'est regrettable dans la mesure où ce personnel dévoué aurait des possibilités de promotion internes si l'organisme disposait d'un budget fixe, si les salaires y étaient compétitifs, et si l'avenir y était relativement prévisible. Le recours à des programmes de formation n'aidera pas à résoudre ce problème parce que le

financement n'est accordé qu'au cas par cas. Non seulement cette situation entretient l'insécurité parmi le personnel, mais elle signifie également que les locaux et l'équipement loués pour des projets de formation précis doivent être restitués à la fin de chaque projet et reloués lorsque de nouveaux projets sont approuvés, ce qui nuit à la continuité¹⁹¹.

En raison du rôle que jouent les services d'emploi autochtones pour mettre en contact la population autochtone active des villes et les employeurs éventuels, y compris ceux qui sont soumis aux exigences de l'équité en matière d'emploi, la Commission en est arrivée aux conclusions suivantes:

- Il faudrait mettre en place des organismes offrant des services d'emploi aux autochtones dans tous les grands centres urbains du pays.
- Ces organismes devraient avoir un mandat prévoyant un rôle dans l'initiative décennale de création d'emplois proposée. Ils pouvaient également aider à mettre en œuvre l'approche que préconise la Commission au sujet de l'équité en matière d'emploi, qui va au-delà des services à court terme de préparation des demandes d'emploi et de renvoi aux employeurs, pour inclure une collaboration à long terme avec les employeurs.
- Ces organismes doivent également disposer d'un financement permanent de façon à bénéficier de la stabilité nécessaire pour former des plans, établir des relations à long terme avec les employeurs et les autres services, et pour conserver leur personnel et lui permettre de se perfectionner. Bien que les gouvernements doivent assumer ce financement dans une large mesure, les grandes entreprises ayant recours aux services de ces organismes devraient payer pour ces services dans le cadre des partenariats à long terme déjà évoqués. Ces services pourraient être offerts à la fois par des organisations du secteur privé et du secteur public (sans but lucratif).
- Les autochtones des centres urbains doivent avoir accès à des services d'emploi satisfaisants sur le plan culturel et pouvant répondre aux besoins particuliers découlant du sexe, de l'âge ou de la situation parentale, d'une migration, d'une suppression temporaire d'emploi, d'un emprisonnement récent ou d'un handicap sérieux sur le plan de l'employabilité (p. ex. handicaps physiques ou mentaux, problèmes de toxicomanie et faible niveau de scolarité).

- Comme dans le cas des politiques et des programmes de développement économique, les services d'emploi destinés aux autochtones doivent réaliser eux aussi la transition nécessaire pour être intégrés aux services offerts par les institutions autochtones dans le contexte de l'autonomie gouvernementale, plutôt que de continuer à dépendre du financement des gouvernements fédéral, provinciaux ou territoriaux. Là encore, il faudra négocier des ententes appropriées pour les transferts de fonds nécessaires.

Recommandation

La Commission recommande:

2.5.40

Que les gouvernements canadiens fournissent les ressources nécessaires pour permettre aux organismes offrant des services d'emploi aux autochtones:

- a) de s'implanter dans tous les grands centres urbains;
- b) de bénéficier d'un soutien financier stable et à long terme;
- c) de jouer un rôle de premier plan dans l'initiative décennale en matière d'emploi, de contribuer à l'efficacité des mesures d'équité en matière d'emploi et d'offrir la gamme étendue de services exigés par une clientèle diversifiée;
- d) d'être intégrés aux services offerts par les institutions autochtones au nom des gouvernements autochtones, lorsque ce serait indiqué, plutôt que de continuer à dépendre des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, une fois négociées les ententes nécessaires sur les transferts financiers.

Les perspectives d'emploi dans les collectivités autochtones

Les autochtones ont réussi, ces dernières années, à améliorer leur situation dans le domaine de l'emploi en assumant la responsabilité des services auparavant offerts par du personnel non autochtone, notamment des programmes de logement, de soutien du revenu et de développement économique. Ils ont aussi embauché des membres de leurs propres collectivités pour les écoles dans les réserves et les organismes autochtones

de services à l'enfance et à la famille.

Cette source d'accroissement de l'emploi n'est pas encore tarie et elle continuera de créer des emplois à mesure que les communautés autochtones s'achemineront vers l'autonomie gouvernementale. D'ailleurs, des négociations sont déjà en cours dans bien des régions du pays pour leur permettre d'assumer la responsabilité de divers domaines de compétence comme l'enseignement, les services policiers ou la gestion des pêches. Les Micmacs de Nouvelle-Écosse, par exemple, ont formé leur propre autorité scolaire à l'échelle provinciale et sont en train d'assumer toutes les responsabilités qu'exerçait jusque-là le ministère des Affaires indiennes dans le domaine de l'enseignement. Les chefs micmacs de Nouvelle-Écosse et le ministre des Affaires indiennes ont signé, le 4 novembre 1994, un accord politique par lequel les deux parties s'engageaient à prendre des mesures qui auront pour effet de confier aux Micmacs les pouvoirs relatifs à l'éducation. Une entente formelle aboutira au dépôt d'une loi habilitante à la Chambre des communes.

Au Cap-Breton, on a formé une force policière micmaque assurant les services policiers, fournis jusqu'ici en grande partie par la GRC, dans les collectivités de la région. En Saskatchewan, les Métis comptent établir, dans le cadre des négociations sur leur autonomie gouvernementale, la liste des services qui pourraient désormais relever de leur compétence et se doter d'un personnel de fonctionnaires métis hautement qualifiés à cette fin.

Les recherches effectuées par la Commission montrent également que des améliorations s'imposent dans le domaine de l'accroissement de l'emploi dans les collectivités autochtones. À Pangnirtung, par exemple, environ la moitié seulement des emplois dans la fonction publique fédérale et territoriale est occupée par des Inuit, quoique le pourcentage soit plus élevé dans le gouvernement local¹⁹². À Alert Bay, des 70 employés du conseil de bande nimpkish, 59 sont autochtones. Il serait possible d'élargir l'emploi des autochtones dans les écoles locales, au centre de santé et dans d'autres secteurs¹⁹³.

La figure 5.5, fondée sur des totalisations spéciales du Recensement de 1991, montre que seulement 59,7% des emplois dans les réserves étaient occupés en 1991 par des membres des Premières nations. Bien que les autochtones prédominent dans les postes de haute direction (près de 90%), ils occupent moins de la moitié des postes de gestion intermédiaire et de

services professionnels. Dans les autres groupes professionnels, les autochtones occupent entre la moitié et les deux tiers des postes¹⁹⁴. Les besoins en personnel autochtone dans le domaine de la gestion et dans les professions libérales augmenteront sensiblement lorsque les autochtones assumeront les responsabilités liées à l'autonomie gouvernementale et le contrôle des terres et des ressources; il faudra alors des stratégies pour faire en sorte que l'éducation des autochtones réponde à cette demande, ce dont il est question dans la section qui suit consacrée à l'éducation et à la formation.

Pour créer des emplois durables, il ne suffira pas de laisser les autochtones se saisir, dans leurs collectivités, des postes de fonctionnaires. Il faudra profiter des possibilités créées par l'autonomie gouvernementale et le contrôle des terres et des ressources. Les Cris du Québec offrent un exemple intéressant à cet égard. La Compagnie de Construction crie (Québec) Ltée a été créée en 1976 pour construire des maisons dans les collectivités cries. Elle s'est ensuite lancée dans la construction et l'entretien des routes et dans les travaux d'infrastructure et de rénovation ainsi que dans les projets environnementaux. Son chiffre d'affaires avoisinait 66 millions de dollars en 1993-1994; ses bénéfices avant impôts s'élevaient à 4253000\$, et ses bénéfices nets à 2678082\$. Pendant la haute saison cette année-là, 250 Cris ont travaillé pour la compagnie sur l'ensemble du territoire. La compagnie cherche maintenant à s'implanter sur les marchés internationaux¹⁹⁵.

Il sera également possible de créer des emplois au moyen du levier financier qu'est le capital existant dans les collectivités autochtones. Une étude effectuée en 1992 pour le compte du Conseil tribal de la nation shuswap a révélé que près de 80% des dépenses de consommation (épicerie, restaurants, entretien automobile, vêtements, activités culturelles et de loisirs) se faisaient à l'extérieur de la réserve. Les 457 ménages de ces collectivités, dont le revenu s'élevait en moyenne à 16700\$ chacun, injectaient 7,3 millions de dollars dans l'économie non autochtone chaque année¹⁹⁶. Une stratégie de substitution des importations, fondée sur le développement d'entreprises dans les collectivités autochtones, pourrait permettre d'y créer de nombreux emplois.

Recommandation

La Commission recommande:

2.5.41

Que les nations autochtones adoptent des politiques selon lesquelles:

- leurs membres continuent à assumer des postes dans la fonction publique au sein de leurs collectivités;
- dans la mesure du possible, elles achètent des biens et des services auprès d'entreprises autochtones;
- elles offrent des possibilités de développement des compétences, de croissance des entreprises et de recyclage des dépenses au sein de leurs collectivités.

Les services de garde d'enfants

Comme le montrent les tableaux 5.15 et 5.16, près de 10% des répondants qui ont participé à l'Enquête auprès des peuples autochtones de 1991 ont indiqué que le manque de services de garde d'enfants constituait un obstacle à l'emploi. Les nombreux efforts déployés au niveau des collectivités pour augmenter le nombre de services de garde stables, abordables et culturellement adaptés, montrent bien à quel point ces services font défaut. Les initiatives couronnées de succès ou qui semblent prometteuses ont été menées à bien malgré de nombreux obstacles, grâce uniquement aux efforts et à la créativité de personnes dévouées.

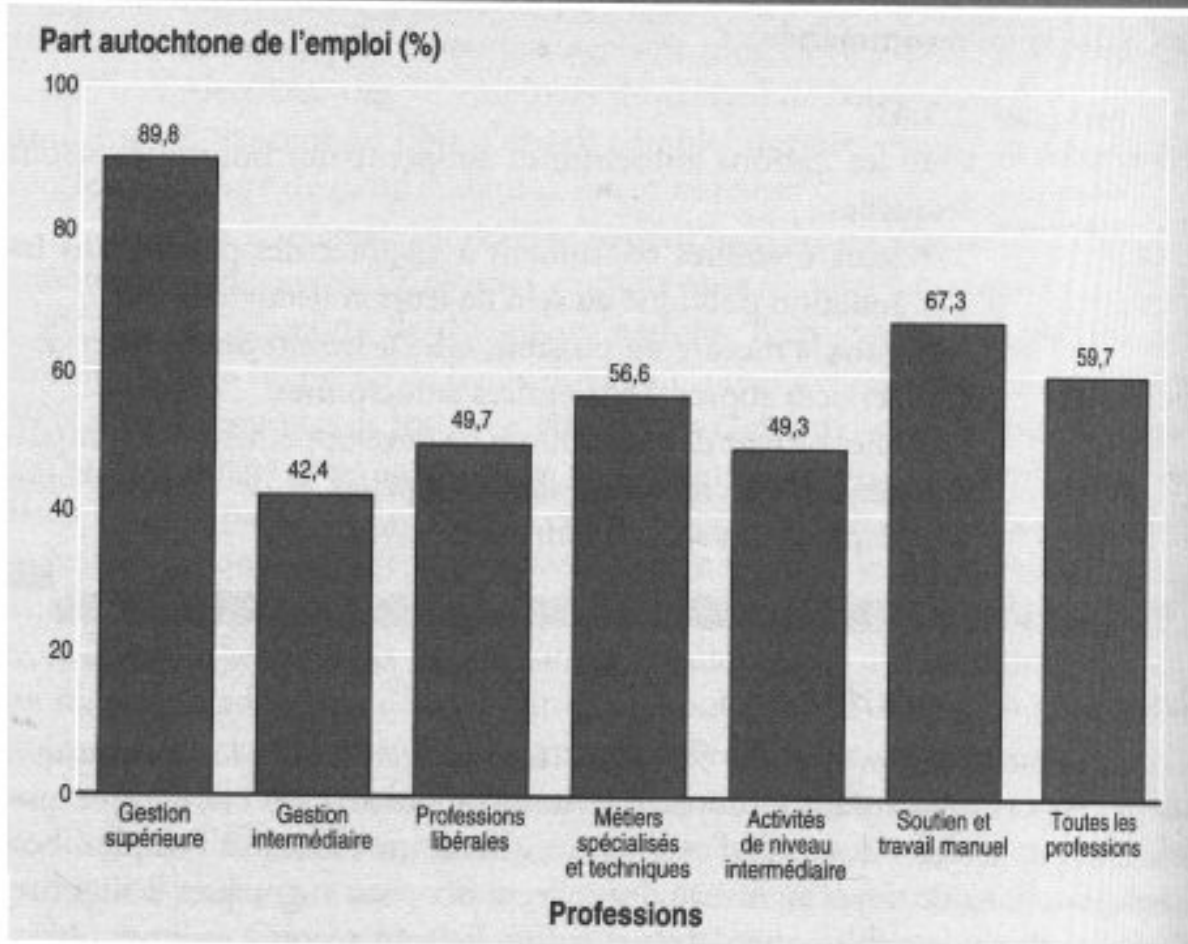
Les arrangements financiers ont, dans le passé, constitué un obstacle de taille, bien que la situation se soit améliorée avec la mise en œuvre de programmes fédéraux comme le programme Bon départ et le programme de garde d'enfants des Premières nations et des Inuit. La Caisse d'aide aux projets de garde d'enfants (lancée en 1988 et abolie en 1995), qui finançait des initiatives communautaires de développement de la petite enfance, a également servi à démontrer la diversité des approches novatrices de garde d'enfants, adaptées aux besoins des communautés.

La plupart des provinces versent des subventions à la garde d'enfants dans le cadre de programmes de retour au travail ou de formation, mais le soutien accordé à la création et à la gestion de services varie considérablement. Par exemple, Terre-Neuve n'offre rien dans ce domaine. La plupart des initiatives qui ont réussi étaient coordonnées avec divers programmes d'éducation, de

services de garde, d'emploi et de services sociaux, desquels elles tiraient leur financement.

FIGURE 5.5

Représentation autochtone dans la population active occupée des réserves, 1991



Source : Stewart Clatworthy, Jeremy Hull et Neil Loughran, «Patterns of Employment, Unemployment and Poverty, Part One», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

La rigidité de la réglementation constitue un autre obstacle. Certaines exigences d'octroi des permis, particulièrement à l'extérieur des villes, sont presque impossibles à respecter (par exemple, relativement aux qualifications du personnel ou aux installations). D'autres ne sont tout simplement pas appropriées pour les collectivités autochtones, par exemple l'obligation de clôturer les aires de jeux ou l'utilisation de berceaux alors que, traditionnellement, on se sert de hamacs. À Pangnirtung, les règlements de la

société de logement et la réglementation des services de garde d'enfants ont empêché des femmes de l'endroit d'établir un service de garde:

[TRADUCTION] De nombreuses femmes avaient suggéré que la création de plusieurs petites garderies dans des maisons, un peu partout dans la collectivité, réduirait les risques financiers et augmenterait la qualité des services de garde structurés. Ce genre de garderies aurait été, sur le plan culturel, un prolongement familial du système actuel de gardiennage à l'intérieur des familles inuit. Cependant, la société de logement du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest n'autorise pas d'activités «commerciales» dans les logements qui lui appartiennent [...] Le fait que 90% des familles inuit n'ont d'autre choix que de vivre dans des maisons appartenant à cette société complique aussi la situation [...] Ces femmes, qui voyaient là une possibilité concrète de se procurer un revenu en fournissant un service nécessaire [...] en sont donc empêchées dès le départ par des lois qu'elles se sentent impuissantes à contourner ou à faire changer¹⁹⁷.

Le manque de soutien des collectivités représente souvent un problème. Les femmes autochtones se plaignent constamment, surtout dans les communautés du Nord et des régions éloignées, que les gouvernements autochtones, dominés par des hommes, ne soutiennent pas les services de garde. Ce problème a également été souligné dans certaines collectivités du Sud, où les chefs et les conseils de bande ne font pas preuve de respect à l'égard du personnel des services de garde d'enfants. L'une des raisons qui expliqueraient cette situation pourrait être que les hommes dans les postes de gestion ou de direction ont les moyens financiers permettant à leur femme de rester à la maison¹⁹⁸.

Il est difficile d'obtenir la formation et l'expérience nécessaires à la gestion de garderies, surtout dans le Nord et les régions éloignées. Il devient presque impossible d'obtenir la formation nécessaire pour satisfaire aux normes provinciales d'octroi des permis, lesquelles exigent souvent des qualifications reconnues, plutôt qu'une simple expérience de travail. Enfin, lorsque les établissements de formation existent, il faut en adapter substantiellement les programmes et la mentalité pour répondre aux besoins d'enfants autochtones de cultures différentes. Bien des gens demandent que les programmes de formation de garde d'enfants fassent une place aux cultures

autochtones et à des méthodes d'éducation appropriées à ces cultures. Dans ce contexte, on note également le désir de profiter des ressources des anciens et de faire reconnaître leurs compétences et leurs services.

La plupart des provinces ont des programmes de subventions à la garde d'enfants, mais l'accès à ces programmes varie. Premièrement, ces subventions sont généralement réservées aux parents qui envoient leurs enfants dans des services reconnus par la province et qui travaillent ou poursuivent des études. De plus, le nombre des subventions offertes est généralement restreint, ce qui désavantage les nouveaux venus en formation ou sur le marché du travail. Par ailleurs, même si le coût que doivent assumer les parents subventionnés semble très bas (entre 1\$ et 4\$ par jour, par enfant), le moindre changement à la hausse semble influencer sur l'accessibilité aux services. À Winnipeg, par exemple, où la part que doivent payer les parents subventionnés est passée de 1\$ à 2,40\$ par jour, [TRADUCTION] «un certain nombre de familles autochtones ont retiré leurs enfants des garderies, car cette augmentation avait rendu les services de garde inabordables pour de nombreuses familles pauvres, surtout celles où plus d'un enfant profitait de ces services¹⁹⁹». La réduction des programmes de subventions aux services de garde, en réponse aux pressions budgétaires, pourrait avoir des conséquences profondes sur l'accès des familles autochtones aux services de garde.

Comme dans le cas des autres services sociaux, le partage de la compétence en matière de services de garde n'est pas clairement défini, ce qui entraîne des refus de la responsabilité du financement de ces services:

[TRADUCTION] En vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les terres des réserves et les Indiens relèvent de la compétence du gouvernement fédéral. [...] En même temps, les gouvernements provinciaux et territoriaux ont compétence sur les services d'aide à l'enfance et de garde d'enfants. Cette situation a créé, dans certaines régions du pays, une ambiguïté persistante au sujet de la responsabilité des services de garde des enfants autochtones. Le gouvernement fédéral a soutenu que le financement de ces services relève des gouvernements provinciaux, tandis que certains d'entre eux affirment que c'est le gouvernement fédéral qui doit financer les services de garde d'enfants destinés aux habitants des réserves ou aux Indiens inscrits.

La situation en Ontario et au Québec dans ce domaine montre bien à quel point le partage des responsabilités relatives aux services de garde des enfants autochtones entre le gouvernement fédéral et les provinces a évolué différemment, selon les régions. Alors que l'Ontario a conclu, depuis longtemps, avec le gouvernement fédéral un accord sur le financement en cette matière, il n'existe aucune entente de ce genre au Québec, en dépit du fait que la Convention de la Baie James, signée en 1975, précise que la province doit offrir des services de garde d'enfants dans les réserves de la région de la baie James. Le ministère des Affaires indiennes a donc un rôle important et bien défini en Ontario, mais non au Québec²⁰⁰.

Il résulte de ces conflits sur le partage des compétences et la responsabilité du financement, que de nombreux autochtones ne peuvent bénéficier des services de garde dont ils ont besoin. Dans les réserves, les services de garde sont insuffisants. Les Métis n'ont pas droit au financement offert par le ministère des Affaires indiennes. Dans les centres urbains, à l'exception de ceux qui comptent au sein de leur population une forte proportion d'enfants autochtones, les organismes provinciaux ne sont guère intéressés à financer la mise en place de services de garde différents des modèles généraux et conçus expressément à l'intention des enfants autochtones.

Les services de garde d'enfants permettent à un plus grand nombre de parents de profiter des possibilités d'éducation et de travail qui existent, mais il ne faut pas les envisager dans cette seule perspective. Dans le chapitre 5 du volume 3, nous examinons les questions relatives à l'éducation des petits et l'importance de bâtir, dès la petite enfance, une identité autochtone, d'inculquer des connaissances en langues autochtones et de présenter aux tout-petits les coutumes et les valeurs qui font partie intégrante de la vie autochtone. C'est pourquoi les autochtones doivent avoir accès à des services de garde qui soient culturellement appropriés et intégrés à leurs autres objectifs sociaux et économiques.

Recommandations

La Commission recommande:

2.5.42

Que les gouvernements autochtones, fédéral, provinciaux et territoriaux concluent des ententes afin de déterminer le partage des rôles, les politiques et les mécanismes de financement nécessaires pour répondre aux besoins de garde d'enfants dans toutes les collectivités autochtones.

2.5.43

Que le gouvernement fédéral reprenne le financement de projets de recherche et de projets pilotes, comme ceux financés dans le cadre de la Caisse d'aide aux projets de garde des enfants, tant que n'auront pas été prises d'autres mesures assurant un financement stable pour les services de garde d'enfants.

2.5.44

Que, parallèlement aux grandes initiatives en matière d'emploi et de développement des entreprises, les organisations et les gouvernements autochtones accordent la priorité à la mise en place de services de garde d'enfants, de manière à favoriser un rôle actif pour les bénévoles des collectivités tout en se servant des fonds de l'aide sociale pour répondre aux besoins.

2.5.45

Que les gouvernements provinciaux et territoriaux modifient leurs lois sur l'octroi des permis de services de garde d'enfants et leur inspection de façon à assouplir les normes d'agrément et à permettre des installations adaptées à la situation particulière des autochtones.

La création d'emplois et la politique économique

Plus loin dans le présent chapitre, nous insistons sur l'importance des stratégies d'éducation et de formation, ainsi que des approches novatrices permettant de réduire la dépendance envers les programmes de soutien du revenu. Mais ces mesures, comme bon nombre de celles dont nous avons parlé ici, ne sont guère utiles si les emplois sont rares. Dans ces circonstances, les programmes de formation deviennent tout simplement des entrepôts de chômeurs, les organismes offrant des services d'emploi perdent leur efficacité, et les programmes destinés à remettre les bénéficiaires de

l'aide sociale au travail risquent de susciter la déception et le découragement.

Notre économie semble de moins en moins capable de créer les niveaux élevés d'emploi caractéristiques des dernières décennies. Il y a de nombreuses raisons à cela — la concurrence internationale accrue, les technologies qui réduisent l'apport de main-d'œuvre, la diminution de la demande de biens et de services par suite du ralentissement de la croissance démographique et du déclin du revenu familial — si bien que beaucoup plus de gens sont à la recherche de travail qu'il n'existe d'emplois.

En fait, le taux de chômage moyen enregistré a augmenté constamment dans chaque décennie depuis 1950. Même au milieu des années 90, en période de croissance économique, le taux de chômage oscillait à 10% et les prévisions pour le reste de la décennie ne laissent guère entrevoir de changement. Par conséquent, quelque 1,5 million de Canadiens, dont la plupart possèdent une expérience professionnelle, une instruction suffisante et habitent à distance raisonnable des emplois potentiels, étaient à la recherche d'un emploi.

Malgré cela, la politique sociale canadienne se préoccupe du volet de l'offre en matière d'emploi pour tenter de résoudre les problèmes de pauvreté et de chômage dans des régions particulières et parmi des groupes donnés. La réaction typique consiste à laisser entendre qu'il faudrait attirer au travail les bénéficiaires de l'aide sociale et de l'assurance-chômage, en leur offrant des incitations financières ou autres, mais les gens visés par ces mesures sont bien conscients de la futilité de la recherche d'emploi ou de la formation lorsque les emplois font défaut. Comme le montre le tableau 5.15, les autochtones savent, eux aussi, où se trouve le problème. Les stratégies de formation, en l'absence de stratégies d'expansion de l'emploi, ne permettront pas de relever les défis des années 90.

Jusqu'ici, les interventions destinées à aider la population active autochtone ont généralement tenu pour acquis le nombre et le genre d'emplois existants dans l'économie canadienne. Bien qu'on ait accordé une certaine attention au développement des entreprises au cours des dernières années, la politique gouvernementale s'est surtout attachée au soutien du revenu (qui permet de survivre, mais dont les effets sont démoralisants) ou à la nécessité de trouver, grâce à des stratégies comme celles de l'équité en matière d'emploi ou de l'éducation et de la formation, un créneau pour les travailleurs autochtones. Ces stratégies sont importantes, mais le manque d'emplois

demeure un problème fondamental.

La Commission estime, par conséquent, que la politique économique de tous les gouvernements devrait insister sur la création d'emplois. Tout en reconnaissant les contraintes imposées par les marchés financiers internationaux, la Commission est d'avis que la politique gouvernementale devrait favoriser les mesures macroéconomiques qui tendent à créer des emplois grâce à de faibles taux d'intérêt et des taux de change modérés. Pour assurer l'efficacité d'une telle orientation, les agents économiques devront collaborer à maintenir les coûts, les salaires et les profits à des niveaux non inflationnistes et à ne pas gêner la création maximale d'emplois dans une économie hautement productive. La réduction de la dette publique et, par conséquent, des impôts contribuera également de façon significative à la création d'emplois.

2.8 Éducation et formation

Au cours des audiences publiques de la Commission, peu de sujets ont été aussi fréquemment mentionnés que ceux de l'éducation et de la formation comme composantes d'une stratégie de changement. Le savoir, les compétences et l'expérience sont des facteurs essentiels à la reprise en main par les peuples autochtones de leurs institutions de développement économique, de la gestion de leurs terres et de leurs ressources, de l'élargissement de leurs assises commerciales et de leur participation au reste de l'économie du pays. Dans la présente section, nous cherchons à dégager les questions clés dont on doit se préoccuper pour renforcer les économies autochtones. La plupart de nos recommandations ne sont cependant pas faites ici, mais au chapitre 5 du volume 3, où figure un examen plus approfondi de ces questions.

Alors que nous voudrions souligner l'importance d'investir dans l'éducation et la formation, nous faisons du même coup remarquer que ce n'est pas la panacée. Certains types de programmes d'éducation et de formation sont plus utiles que d'autres. Certains groupes autochtones en profitent plus que d'autres. D'autres facteurs contribuent aussi aux écarts considérables, entre autochtones et non-autochtones, dans les taux de chômage. Nous traitons également du manque de compétences adaptées à des secteurs cruciaux pour la relance des économies autochtones.

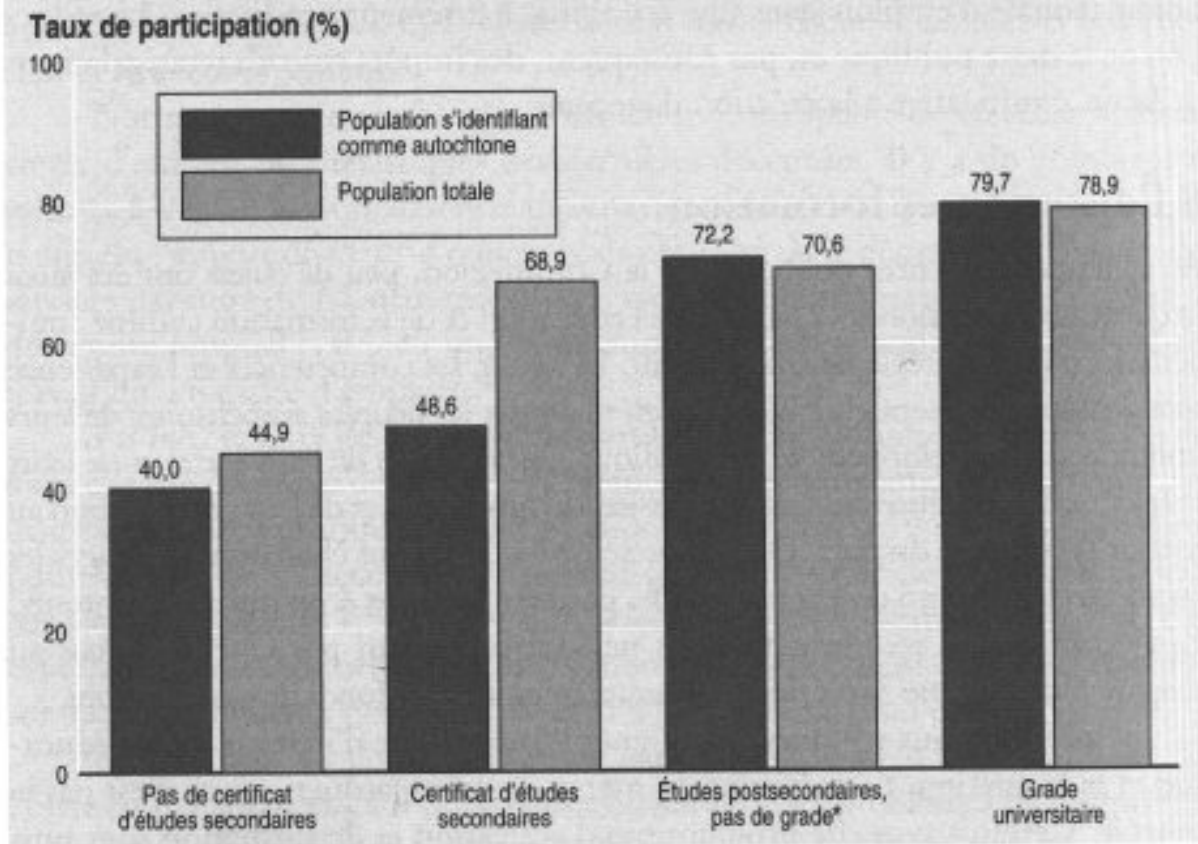
L'éducation, la formation et leurs résultats sur le marché du travail

Dans l'ensemble de la population canadienne active, les personnes plus instruites ont, en règle générale, un taux de participation plus élevé, des probabilités plus fortes d'occuper un emploi et un revenu plus élevé. Ces observations valent aussi pour la main-d'œuvre autochtone, mais pas de façon constante et uniforme dans tous les sous-groupes. Les figures 5.6 et 5.7 montrent:

- que, de manière générale, le taux de participation à la main-d'œuvre augmente et le taux de chômage diminue avec un niveau d'instruction;
- qu'un diplôme universitaire améliore considérablement les niveaux d'emploi, mais ce n'est pas le cas d'un diplôme d'études secondaires ou de quelques cours postsecondaires;

FIGURE 5.6

Taux de participation de la population s'identifiant comme autochtone et de la population totale (15 ans et plus) ne fréquentant plus l'école à temps plein, 1991



Notes

* Comprend les études non universitaires, avec obtention ou non d'un certificat, et les études universitaires sans obtention d'un grade.

Le taux de participation est calculé comme suit : pour chaque niveau d'études, la somme des personnes qui sont aux études à temps partiel et des personnes (15 ans et plus) dans la population active qui ne sont plus aux études, divisée par la population totale (15 ans et plus), y compris les personnes aux études à temps plein.

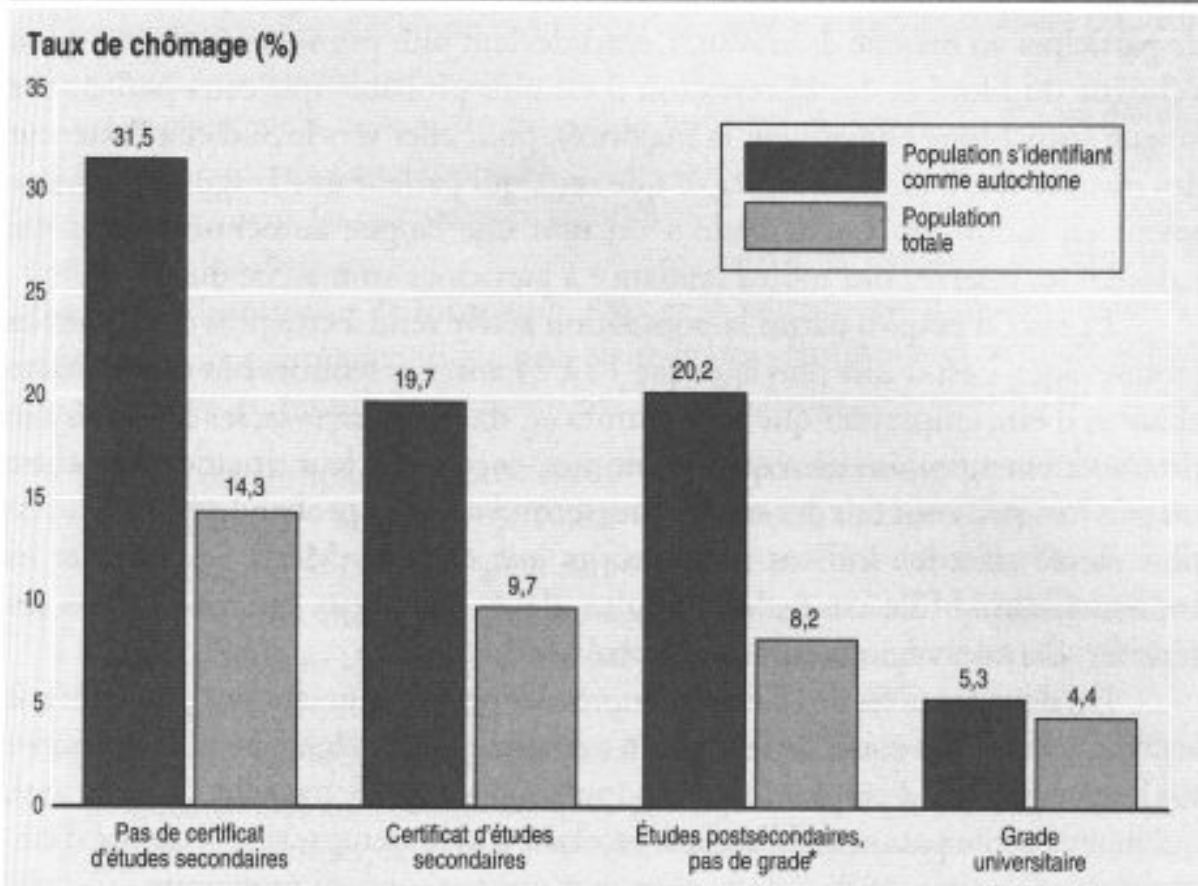
Source : Statistique Canada, Recensement de 1991 et Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, totalisations spéciales, 1995.

- que l'écart entre autochtones et non-autochtones tend à se rétrécir quand le niveau d'instruction augmente, montrant ainsi que l'investissement dans l'éducation améliore les résultats sur le marché du travail et réduit les

inégalités.

La Commission a voulu savoir si d'autres facteurs pouvaient aussi entraîner des effets positifs. À cette fin, nous avons fait des comparaisons entre autochtones, par exemple entre ceux qui sont et ceux qui ne sont pas actifs sur le marché du travail, entre ceux qui ont et ceux qui n'ont pas un emploi, et entre ceux qui ont fait et ceux qui n'ont pas fait des études postsecondaires.

FIGURE 5.7
Taux de chômage de la population s'identifiant comme autochtone et de la population totale (15 ans et plus) ne fréquentant plus l'école à temps plein, 1991



Note

* Comprend les études non universitaires, avec obtention ou non d'un certificat, et les études universitaires sans obtention d'un grade.

Source : Statistique Canada, Recensement de 1991 et Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, totalisations spéciales, 1995.

Un diplôme d'études secondaires, le sexe et la situation géographique constituent les principaux facteurs qui contribuent à améliorer le taux d'activité de la main-d'œuvre. Ceux qui terminent leurs études secondaires ont de meilleures chances de faire partie de la population active que n'en ont ceux qui abandonnent leurs études. C'est vrai pour les hommes et les femmes, encore que le taux d'activité de la main-d'œuvre soit moins élevé chez les femmes, sans doute à cause de leur rôle dans les soins aux enfants. La situation géographique est évidemment importante, parce que l'offre d'emplois varie nettement entre zones rurales et urbaines et entre les différentes régions.

Ceux qui ont fait des études postsecondaires n'ont pas un taux d'activité beaucoup plus élevé, ou uniformément plus élevé, que ceux qui ont terminé leurs études secondaires. Un diplôme universitaire permet d'obtenir de meilleurs résultats, mais le groupe des diplômés universitaires ne représente qu'une faible minorité parmi ceux qui ont fait des études postsecondaires et, pour l'ensemble du groupe, les résultats sont faibles.

Il existe aussi une légère différence entre ceux qui parlent une langue autochtone et ceux qui n'en parlent pas, ces derniers ont un peu plus de chances de participer au marché du travail. L'écart devient plus prononcé à mesure qu'on s'éloigne du Nord et des réserves (où il est plus probable que ceux parlant une langue autochtone constituent la majorité), pour aller vers le Sud et à l'extérieur des réserves (où il est plus probable que ceux qui parlent une langue autochtone soient en minorité).

Qu'ils parlent ou non une langue autochtone, ceux qui habitent les réserves ont moins tendance à participer au marché du travail.

Le taux d'emploi parmi la population active tend à être plus élevé chez les groupes âgés, c'est-à-dire plus âgés que 15 à 24 ans. Les femmes ont de meilleures chances d'être employées que les hommes et, dans les réserves, les hommes s'en tirent nettement moins bien que les femmes, encore que leur situation s'améliore un peu lorsqu'ils ont fait des études postsecondaires. La probabilité d'emploi est plus élevée chez les Indiens non inscrits que chez les Métis, les Inuit et les Indiens inscrits. Elle est également plus élevée chez ceux qui vivent hors des réserves, dans les régions rurales et urbaines du Sud.

Les données tirées de l'Enquête auprès des peuples autochtones montrent que le fait d'achever des cours de formation a également une légère incidence positive sur les perspectives d'emploi. Pour la population en âge de travailler (15 à 54 ans), qui ne fréquente pas un établissement scolaire à plein temps, la probabilité d'emploi passe d'environ 50% à 62% chez ceux qui ont suivi un programme complet de formation professionnelle. Ces résultats se confirment dans toutes les régions, chez les hommes aussi bien que chez les femmes. Comme dans le cas de l'éducation, les données sur la formation font ressortir l'importance de terminer le programme. Cette tendance se confirme dans toutes les régions, encore que ce soit dans une moindre mesure pour ceux qui vivent dans les réserves.

Il est intéressant de noter que ceux qui ont terminé un programme long ont moins de chances de trouver un emploi que ceux qui ont terminé un programme court. Toutefois, les deux groupes obtiennent des résultats meilleurs que ceux qui n'ont pas terminé de programme du tout. Ce résultat pourrait s'expliquer du fait que les programmes courts sont suivis par ceux qui occupent déjà un emploi ou qui n'ont besoin que d'un cours de recyclage pour se tenir à jour. Les programmes longs sont probablement suivis par ceux qui sont moins bien intégrés au marché du travail.

Jusqu'ici, nous avons vu que l'éducation et la formation ont des incidences positives sur les résultats obtenus sur le marché du travail, mais ce ne sont pas les seuls facteurs. Nous savons aussi que la population autochtone diffère à de nombreux égards du reste de la population, parce qu'elle est moins instruite, plus jeune et qu'en toute probabilité elle vit dans des régions éloignées. Cela pourrait expliquer les inégalités décrites ci-dessus. La Commission s'est demandé si les différences dans les résultats obtenus sur le marché du travail par les populations autochtone et non autochtone pouvaient être imputées à des caractéristiques de la population autochtone. Si la politique de réduction des inégalités ne se préoccupe que d'éducation et de formation et d'autres formes évidentes de différenciation, telles que la situation géographique, d'autres différences plus subtiles pourraient passer inaperçues.

Les chercheurs de la Commission ont analysé la réduction des inégalités à laquelle on pourrait s'attendre si les populations autochtone et non autochtone avaient toutes deux les mêmes caractéristiques²⁰¹. De nombreuses caractéristiques distinguent les deux groupes: la province d'origine, la situation de famille, les niveaux d'éducation et de formation, l'âge

et le bilinguisme français-anglais. On peut s'attendre à ce que ces différences aient des incidences sur les résultats obtenus sur le marché du travail. Nous avons tiré les principales conclusions qui suivent:

- Quand on compare les autochtones qui vivent hors réserve et à l'extérieur du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, aux Canadiens non autochtones, on constate que l'écart le plus important affecte les autochtones d'origine unique (c'est-à-dire ceux qui, dans le recensement, ont déclaré être Métis, Inuit ou Indiens d'Amérique du Nord); les autres sont beaucoup plus près de la moyenne canadienne.
- Si l'on suppose que les autochtones d'origine unique avaient le même niveau d'éducation et de formation que les Canadiens non autochtones, l'écart pourrait se réduire de 10 à 25% relativement, entre autres, au taux de chômage et à l'emploi non saisonnier à temps plein; l'écart entre la rémunération des travailleurs non saisonniers à temps plein serait réduit de 19% chez les hommes et de 43% chez les femmes.
- Si l'on suppose que toutes les caractéristiques observées étaient identiques (non seulement l'éducation et la formation, mais aussi l'âge, la situation de famille, la province de résidence, etc.), l'écart serait réduit d'en moyenne 50% (encore que la fourchette aille du tiers aux deux tiers selon la mesure des résultats retenue).
- Les autochtones d'origine unique qui vivent hors réserve obtiennent généralement de meilleurs résultats que ceux qui vivent dans les réserves. En comparant les deux groupes et en supposant que le groupe vivant dans les réserves a la même éducation et la même formation que le groupe hors réserve, la réduction de l'écart entre eux est à peu près la même que ci-dessus, soit une amélioration de 7 à 33% pour l'emploi, mais de moins de 10% pour le revenu. Si toutes les caractéristiques observables étaient identiques, la réduction de l'écart entre les résultats d'emploi et de revenu varierait de 31 à 89 %.

L'écart qui demeure entre l'emploi des autochtones et des Canadiens non autochtones pourrait peut-être s'expliquer si d'autres caractéristiques pouvaient être intégrées à l'équation, mais il n'y a pas de données disponibles à ce sujet. Pour la population hors réserve tout particulièrement, l'écart résiduel inexplicé est habituellement attribué aux effets de la discrimination, mais puisque ces effets ne sont pas mesurés, ils pourraient

être confondus avec d'autres facteurs, comme le manque d'information sur les emplois et de liens personnels avec le marché du travail et l'hésitation à travailler dans des milieux non autochtones en apparence hostiles. Pour le groupe qui vit dans les réserves, l'écart résiduel pourrait s'expliquer par des facteurs comme la pénurie d'emplois sur le marché du travail local, la discrimination à l'endroit des résidents à la recherche d'un emploi hors des réserves ou l'effet des avantages fiscaux sur les salaires.

Le manque de connaissances et de compétences spécialisées

L'investissement dans l'éducation et la formation permet d'améliorer les perspectives d'emploi des autochtones et de développer les économies autochtones. L'autonomie gouvernementale, la gestion des ressources et l'expansion de l'entrepreneuriat exigent l'élargissement de l'éventail des compétences.

À cet égard, le Conseil pour l'avancement des agents de développement autochtones (CAADA), qui représente les agents de développement économique communautaire, a conclu que les nombreux programmes de développement économique existants sont dans l'impossibilité de combler le manque de savoir et de compétences essentielles chez les agents de développement autochtones²⁰². Les agents ont exprimé le besoin de mieux connaître la législation environnementale, les lois sur les sociétés commerciales, les sources de capitaux, le développement économique dans d'autres collectivités autochtones, les principes économiques, la fiscalité des sociétés ainsi que la gestion des terres et des ressources naturelles.

Les tendances actuelles laissent prévoir des pénuries importantes d'autochtones possédant une formation en économie, en planification et en développement communautaires, en gestion des entreprises, en foresterie, en biologie, en préservation des ressources, en gestion de la faune, en géologie et en agriculture. Qu'il n'y ait, par exemple, que cinq ingénieurs forestiers professionnels agréés et moins d'une douzaine de géologues professionnels agréés d'origine autochtone au Canada montre l'ampleur du défi à relever. De plus, il y a une absence inquiétante d'autochtones dans les disciplines exigeant des bases en mathématiques ou en sciences, telles que le génie et les sciences de la santé.

TABLEAU 5.18

Domaines d'études choisis de la population s'identifiant comme autochtone et de la population canadienne (15 à 49 ans), 1991

Domaine d'études	Population autochtone		Population canadienne	
	No.	%	No.	%
Économie	185	0,06	63 160	0,44
Commerce	3 115	0,96	266 120	1,82
Gestion financière	2 470	0,76	316 580	2,16
Gestion et administration d'entreprises	995	0,31	121 380	0,83
Gestion et administration d'établissements	345	0,11	39 920	0,28
Mercatique, marchandisage et vente au détail	1 060	0,33	112 145	0,77
Sciences et techniques agricoles	515	0,16	73 035	0,50
Sciences et techniques biologiques	230	0,08	59 925	0,41
Économie domestique et domaines connexes	2 370	0,73	110 845	0,76
Médecine vétérinaire zoologie et autres	470	0,15	34 740	0,24
Génie et sciences appliquées	555	0,18	219 900	1,50
Écotecnologie et protection des milieux naturels	390	0,12	13 910	0,10
Géographie	135	0,05	31 855	0,22
L'homme et son environnement	—	—	14 705	0,11
Loisirs et voyages	525	0,17	49 075	0,34
Industrie primaire	975	0,30	30 635	0,21
Géologie et domaines connexes	—	—	23 010	0,16
Population totale âgée de 15 à 49 ans	325 460		14 664 240	

Note: Comprend les personnes qui ont obtenu un grade universitaire ou un certificat d'études postsecondaires non universitaires. *Source:* Statistique Canada, Recensement de 1991 et Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, totalisations spéciales.

L'ampleur du problème est révélée dans le tableau 5.18, qui compare la population autochtone et le reste de la population canadienne âgée de 15 à 49 ans et montre le pourcentage de chaque groupe ayant obtenu un diplôme ou un certificat d'études postsecondaires dans divers domaines d'études. En général, le pourcentage des autochtones possédant un certificat ou un diplôme dans ces domaines représente la moitié environ de celui de l'ensemble de la population canadienne, et parfois beaucoup moins.

Le défi que devront relever les nations autochtones ne consiste pas seulement à combler l'écart dans un cadre statique, mais à le faire dans une conjoncture économique qui exige de plus en plus de compétences et de connaissances. En 1990, le Conseil économique du Canada faisait observer que:

Dans l'ensemble, les déplacements professionnels survenus au cours des 15 dernières années ont entraîné une croissance accélérée des emplois hautement spécialisés, c'est-à-dire les postes de gestionnaires, d'administrateurs, de professionnels et de techniciens. Ces catégories professionnelles sont intervenues pour le tiers de la croissance totale de l'emploi entre 1971 et 1981, et pour 77% entre 1981 et 1986²⁰³.

Dans un récent document de travail sur la réforme de la sécurité sociale, le ministère fédéral du Développement des ressources humaines a estimé que près de la moitié (45%) des nouveaux emplois créés entre 1990 et l'an 2000 exigeront plus de 16 ans d'études et de formation²⁰⁴.

Les perspectives d'avenir

Pour apprécier l'ampleur du défi à relever que présente le besoin d'une main-d'œuvre autochtone instruite, il faut voir au-delà des pénuries actuelles et prendre en considération le bassin où se développeront les compétences futures. Le tableau 5.19 compare les populations adultes autochtone et non autochtone en fonction du niveau de scolarisation.

Ces chiffres illustrent les différences marquées existant entre les populations autochtone et non autochtone aux deux extrémités du continuum de l'éducation, c'est-à-dire chez la majorité des autochtones n'ayant pas dépassé la huitième année et la proportion plus faible d'autochtones ayant terminé des études postsecondaires, plus précisément au niveau

universitaire. Le tableau 5.20 ventile ces chiffres par groupe d'âge.

La première rangée du tableau 5.20 semble indiquer que les personnes qui n'ont pas terminé leurs études primaires se trouvent surtout dans la population de 50 à 64 ans. Cette concentration n'est pas étonnante, mais elle est inquiétante, parce que ce groupe risque le plus d'être déplacé et de chômer pendant longtemps en cas de perte d'emploi. Il est aussi inquiétant de constater, dans la deuxième rangée, la forte proportion de jeunes qui ne terminent pas leurs études secondaires à un moment où

TABLEAU 5.19

Niveaux de scolarité dans la population s'identifiant comme autochtone et la population canadienne (15 à 64 ans) ne fréquentant plus l'école, 1991 (en pourcentage)

Niveau de scolarité	Indiens inscrits		Indiens non-inscrits	Métis	Inuit	Total des autochtones	Total des Canadiens
	Des réserves	Hors réserve					
Huitième année ou moins	39,7	18,3	11,6	19,1	46,6	25,4	11,8
Études secondaires, pas de certificat	29,8	35,3	31,1	34,2	20,1	32,1	22,8
Certificat d'études secondaires	8,3	13,4	19,4	14,8	8,7	12,8	21,2
Études non universitaires, pas de certificat	6,9	8,8	7,2	8,5	8,6	8,0	6,2
Certificat d'études non universitaires	10,6	14,9	19,0	15,3	13,2	14,1	17,9
Études universitaires, pas de grade	3,4	6,1	6,0	4,4	1,8	4,7	7,9
Grade universitaire	0,9	2,8	5,2	3,3	—	2,6	12,2

Note * Chiffre supprimé, le coefficient de variation de l'estimation étant supérieur à 33,3%.
Source: Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991 et

Recensement de 1991, totalisations spéciales.

les emplois de l'avenir, dont ceux associés à l'autonomie gouvernementale et à la gestion des ressources, exigeront au moins des études secondaires. Les deux dernières rangées du tableau illustrent aussi le problème du décrochage chez les étudiants universitaires autochtones. Pour chacun des groupes d'âge, le pourcentage d'étudiants autochtones ayant quitté l'université sans avoir obtenu de diplôme est plus élevé que le pourcentage représentant les étudiants ayant terminé leurs études.

TABLEAU 5.20

Niveaux de scolarité dans la population s'identifiant comme autochtone (15 à 64 ans) ne fréquentant plus l'école, selon le groupe d'âge, 1991 (en pourcentage)

Niveau de scolarité	15 à 24 ans	25 à 49 ans	50 à 64 ans	Total des autochtones	Total des Canadiens
Huitième année ou moins	20,7	19,9	54,9	25,4	11,8
Études secondaires, pas de certificat	47,8	30,5	16,7	32,1	22,8
Certificat d'études secondaires	15,1	13,2	7,9	12,8	21,2
Études non universitaires, pas de certificat	7,7	8,8	4,8	8,0	6,2
Certificat d'études non universitaires	5,7	18,1	9,5	14,1	17,9
Études universitaires, pas de grade	2,3	5,8	3,3	4,7	7,9
Grade universitaire	0,3*	3,4	2,6	2,6	12,2

Note * Chiffre à utiliser avec prudence, le coefficient de variation de l'estimation se situant entre 16,7 et 33,3 %. *Source*: Statistique Canada, Recensement de 1991 et Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, totalisations spéciales.

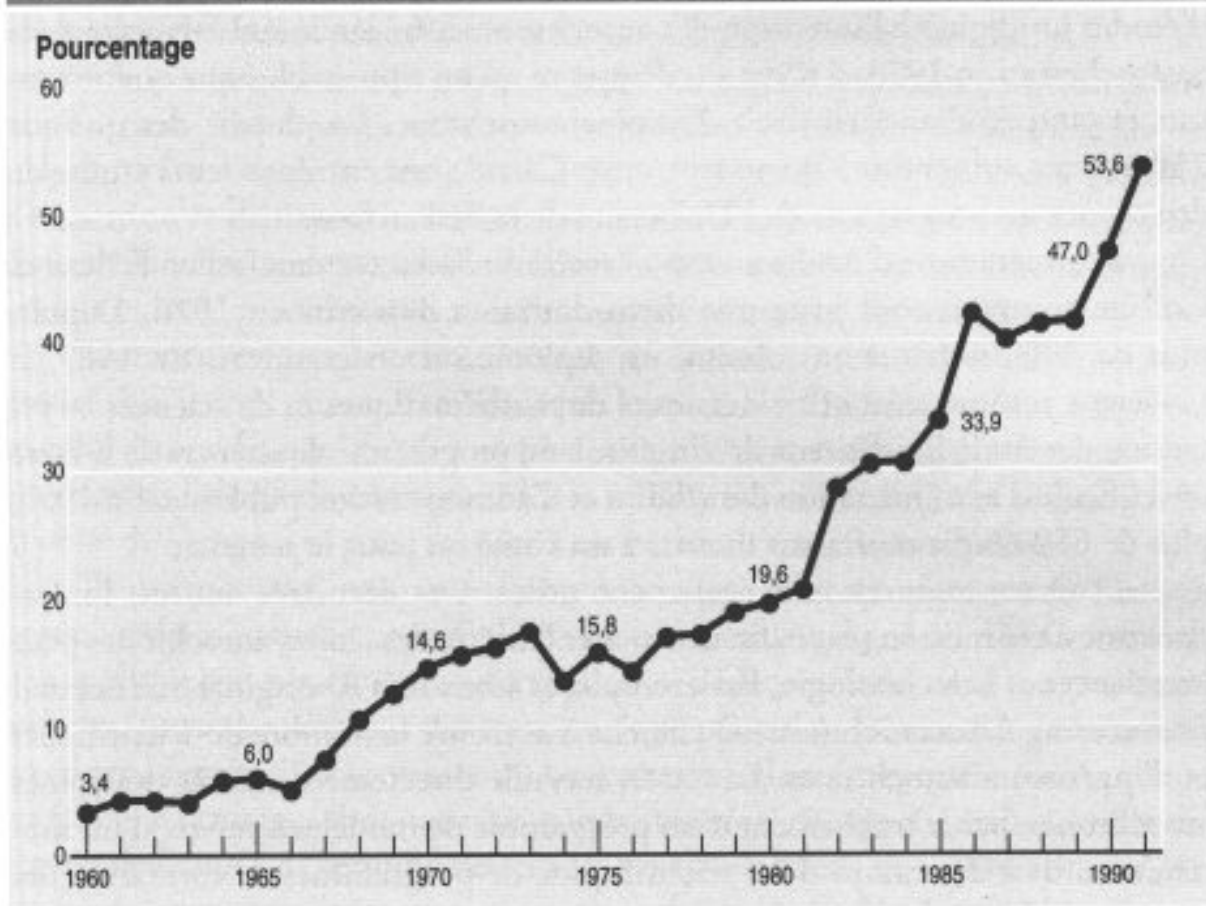
Pour acquérir les compétences nécessaires au développement économique autochtone, il faut mener une action concertée sur quatre fronts:

- accroître le pourcentage d'élèves autochtones qui terminent leurs études secondaires, de sorte qu'ils puissent bénéficier d'une éducation et d'une formation postsecondaire;
- renforcer l'enseignement des mathématiques et des sciences dans les écoles primaires et secondaires afin que les jeunes qui s'inscrivent à des programmes postsecondaires aient la préparation voulue pour accéder aux études exigeant ces capacités et connaissances;
- accroître le pourcentage d'étudiants s'inscrivant à l'université et obtenant un diplôme;
- accroître le nombre d'étudiants autochtones inscrits à des programmes d'études particulièrement utiles pour le développement des économies autochtones et terminant ces programmes.

La figure 5.8 semble indiquer qu'il y a déjà eu des progrès impressionnants quant au nombre d'élèves vivant dans des réserves (le seul groupe pour lequel il existe des données) qui poursuivent leurs études jusqu'en douzième année. Mais un taux de persévérance scolaire légèrement supérieur à 53,6% est encore très faible par rapport aux résultats canadiens et fait ressortir la nécessité de redoubler d'efforts. Dans le chapitre 5 du volume 3, nous analyserons en détail les facteurs de réussite scolaire chez les enfants autochtones et nous ferons ressortir l'importance de facteurs comme la structure des programmes d'études, la langue d'enseignement, le contrôle autochtone et la participation des parents.

FIGURE 5.8

Pourcentage des étudiants des réserves qui font 12 ou 13 années d'études consécutives, 1960-1991



Source : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Données ministérielles de base, janvier 1995, tableau 15.

Le succès de notre stratégie de développement économique dépend de la réforme de l'éducation, des modèles fournis aux autochtones, du contrôle exercé par les autochtones et de la volonté d'améliorer les méthodes d'enseignement. La concrétisation de ces mesures rehaussera les aspirations des autochtones et contribuera à faire en sorte que leurs enfants puissent poursuivre des études postsecondaires. Les propositions relatives au contrôle par les autochtones d'établissements d'enseignement postsecondaire et à l'amélioration de l'accès aux programmes dans les autres établissements permettront aux étudiants autochtones de poursuivre leurs études dans un milieu culturel approprié. Outre ces réformes, la Commission est d'avis que les établissements d'enseignement doivent

examiner de près les types de programmes offerts aux étudiants autochtones.

Il y a eu, dans le passé, un manque de personnel autochtone instruit dans différents domaines, et il est intéressant d'examiner comment on est parvenu à régler ce problème. Un facteur important a été la conception de programmes destinés à attirer des étudiants dans certaines disciplines. Lorsque le programme d'études juridiques à l'intention des autochtones a été lancé à l'Université de la Saskatchewan en 1973, il n'y avait, d'après ce qu'on a pu établir, que quatre avocats et cinq étudiants en droit d'origine autochtone. La plupart des quelque 250 avocats autochtones qu'on trouve au Canada ont entrepris leurs études de droit grâce au programme de l'Université de la Saskatchewan.

Le programme d'études en travail social du Saskatchewan Indian Federated College comptait tout juste une demi-douzaine d'inscrits en 1976. Depuis, plus de 390 étudiants ont obtenu un diplôme ou un certificat. En 1987, le Collège a commencé à offrir des cours de mathématiques et de sciences à l'intention des étudiants désireux de s'inscrire à un programme de sciences de la santé ou à l'École d'administration des affaires et d'administration publique. En 1991, plus de 650 étudiants étaient inscrits à un cours ou pour le semestre²⁰⁵.

D'autres mesures sont également utiles. Ces dernières années, l'infrastructure a été mise en place afin de susciter l'intérêt des jeunes autochtones pour les sciences et la technologie. Par exemple, la Canadian Aboriginal Science and Engineering Association (CASEA) cherche à accroître le nombre de scientifiques et d'ingénieurs autochtones. La CASEA travaille directement auprès des jeunes autochtones, par le truchement d'un programme de modèles à suivre, d'un soutien accordé à des camps d'été scientifiques, de programmes de formation des maîtres, de foires sur les professions en sciences et en génie et d'autres activités. Depuis 1992, elle a coordonné et appuyé la participation de jeunes autochtones au programme Shad Valley, programme primé de travail-études s'adressant à des jeunes très talentueux. Une trentaine de jeunes autochtones ont participé au programme jusqu'à présent.

La Canadian Aboriginal Science and Technology Society (CASTS) est un organisme sans but lucratif créé en 1992, qui vise également à accroître le nombre d'ingénieurs et de scientifiques autochtones et à former des

dirigeants au sein des communautés autochtones qui soient au fait des questions technologiques. La CASTS encourage la création de réseaux entre ses entreprises membres, les professionnels, les établissements d'enseignement et les élèves des écoles primaires et secondaires de même que les étudiants des universités et des collèges. La CASEA et la CASTS représentent des innovations importantes car elles visent à susciter chez les plus jeunes un intérêt pour des carrières dont l'importance est capitale pour le développement des économies autochtones.

Conclusion

Nos recommandations concernant l'éducation et la formation figurent dans le chapitre 5 du volume 3. Pour le moment, la Commission se borne à tirer des conclusions quant aux politiques d'éducation et de formation dans le contexte du développement économique et à recommander des domaines auxquels il faut accorder la priorité.

Premièrement, bien qu'il existe de fortes raisons de penser que d'autres investissements dans l'éducation et la formation permettront d'améliorer les résultats sur le marché du travail, il faut se garder d'exagérer les avantages qu'on pourrait en tirer. Ces investissements seront utiles, mais dans l'ensemble ils ne réduiront les inégalités que de 10 à 25%, même si l'on parvient à l'égalité d'éducation et de formation. Même en tenant compte d'autres caractéristiques observables, il reste des écarts de l'ordre de 50% entre les autochtones d'origine unique et les Canadiens non autochtones sur le marché du travail.

Deuxièmement, les taux de réussite d'études secondaires doivent progresser. Les jeunes qui ne terminent pas leurs études secondaires font face à un marché du travail qui, de plus en plus, exige ce niveau d'études ou mieux. Les générations futures devront posséder le minimum nécessaire pour réussir sur le marché de l'emploi et pour accéder à un niveau d'éducation supérieur.

Troisièmement, nous avons observé qu'une éducation ou une formation postsecondaire partielle, sans diplôme ou certificat, n'est guère utile. Ce constat ne s'applique pas aux études universitaires, ni de façon uniforme à tous les sous-groupes. Ainsi, les résultats diffèrent quelque peu selon le sexe, l'âge et selon le lieu de résidence (dans la réserve ou hors réserve). Ils méritent néanmoins qu'on les étudie davantage. Il se pourrait que la situation

change s'il était possible de séparer ceux qui ont terminé des études postsecondaires non universitaires, de ceux qui se sont inscrits mais n'ont pas terminé leurs études. Les résultats pourraient dépendre également des types de professions qui dominent chez ceux ayant des études postsecondaires non universitaires, et de leur vulnérabilité aux fluctuations du marché du travail.

Quatrièmement, en plus d'une hausse des taux d'inscription et de réussite dans les universités, il est particulièrement important d'accroître le nombre de diplômés en sciences, en technologie et en développement économique. Un très faible nombre d'étudiants autochtones sont inscrits à des programmes d'études scientifiques et techniques ou ont terminé ces études.

Enfin, il faut faire face au problème des autochtones adultes qui n'ont pas terminé leurs études primaires. Comme nous le verrons au chapitre 5 du volume 3, la meilleure orientation stratégique à prendre pour cette partie de la population consisterait dans des programmes d'éducation et d'alphabétisation des adultes, notamment des mesures d'encouragement à retourner à l'école pour y terminer leurs études. Les solutions pédagogiques ne sont peut-être pas toujours appropriées, mais la mise en œuvre de plusieurs recommandations contribuerait grandement à améliorer la situation économique des personnes peu scolarisées (par exemple l'élargissement de l'assise territoriale et des ressources, le soutien à l'économie traditionnelle, les innovations dans l'utilisation des programmes de soutien du revenu).

Recommandation

La Commission recommande:

2.5.46

Que, pour rebâtir les économies autochtones, tous les gouvernements accordent une attention particulière:

- à l'importance de s'inscrire à des programmes d'éducation et de formation et d'y persévérer jusqu'à la fin;
- au renforcement de l'enseignement des mathématiques et des sciences aux niveaux primaire et secondaire;

- à l'amélioration des taux d'accès et de réussite dans les programmes d'études mathématiques et scientifiques au niveau postsecondaire;
- à l'importance de créer des programmes d'études dans des disciplines utiles au développement économique des communautés autochtones (par exemple la gestion des affaires, le développement économique et la gestion des terres et des ressources).

2.9 Utilisations novatrices du soutien du revenu

Comme nous l'avons vu plus tôt dans le présent volume, la perte des terres et des ressources dont dépendait traditionnellement les économies des Premières nations a grandement miné toute capacité d'indépendance économique. Devant la pauvreté endémique de la plupart des collectivités autochtones, le gouvernement fédéral a essayé de régler le problème en offrant une aide qui, pendant des décennies, a été distribuée sous forme de rations alimentaires²⁰⁶. On a préféré les secours de ce genre à des mesures certes plus complexes qui auraient pu restaurer une base économique solide pour les peuples autochtones. En fait, on peut même avancer que malgré les secours et les prestations de sécurité du revenu octroyés à la population autochtone au cours du siècle, les gouvernements et le secteur privé continuèrent à prendre des mesures qui détruisaient les économies autochtones.

N'ayant plus pour subsister que des territoires réduits, et l'accès à l'emploi étant minime, les autochtones ont commencé à dépendre de plus en plus de l'aide sociale qui leur a été accordée. Depuis années 60 en particulier, leur dépendance à l'égard de l'assistance sociale n'a cessé de s'accroître. Par exemple, de 1973-1974 à 1991-1992, les dépenses totales d'aide sociale (en dollars constants) pour les Indiens inscrits ont été augmenté de par plus de deux fois et demie²⁰⁷. Le nombre d'Indiens inscrits bénéficiaires a presque doublé entre 1980-1981 et 1991-1992²⁰⁸. Dans l'ensemble de la population autochtone de 15 ans et plus, on estime à 28,6% le nombre d'assistés sociaux (voir tableau 5.1). Dans les réserves, les chiffres sont pires: selon une étude récente du MAINC effectuée à l'échelle nationale, le nombre de bénéficiaires dans les réserves est passé de 37,4% en 1981 à 43,3% en 1992. En comparaison, dans le reste de la société, ces taux sont passés de 5,7% à 9,7% au cours de la même période²⁰⁹.

D'après d'autres données analysées par nos chercheurs, cette aide sociale se caractérise par sa longue durée et par une absence générale de lien avec des activités économiques liées au marché. Dans la population générale, ce taux de dépendance est plus étroitement lié aux fluctuations de l'activité économique. De plus, le taux de dépendance des autochtones varie énormément d'une région à l'autre. C'est dans la région de l'Atlantique qu'on enregistre le taux le plus élevé: plus de 77% en 1993. Le Manitoba vient en second avec un taux de 67,5 %, alors que le Yukon et l'Ontario ont les taux les plus faibles, soit respectivement 24,2% et 25,2 %²¹⁰.

Ces tendances générales sont alarmantes. L'ampleur du nombre d'assistés sociaux montre bien que l'aide sociale est devenue la ressource de base dans de nombreuses collectivités autochtones. On constate donc que l'aide sociale n'a pas la même fonction dans les communautés autochtones que dans la société dominante, où la majorité des revenus continuent à provenir du marché du travail.

Pour leur part, les autochtones soutiennent que l'application du régime de bien-être social a contribué à entretenir la dépendance économique des individus et des collectivités. Si le bien-être social garantit un revenu minimum, il n'apporte pas la moindre ébauche de solution aux problèmes économiques des collectivités. Voici ce qu'un représentant d'Arctic Co-operatives a dit à nos chercheurs:

[TRADUCTION] Dans de nombreuses collectivités autochtones, comme le Nunavut, vous avez une économie en circuit fermé très différente de ce que l'on trouve partout ailleurs au pays. Il est très facile de mesurer ce que coûte la prestation de services sociaux comme le bien-être social — les coûts administratifs, les versements, la dépendance que cela entraîne et les conséquences négatives comme l'alcoolisme, la violence, etc. [...] Les programmes actuels [...] dissuadent les individus de chercher un emploi et ne font que créer une mentalité d'assistés sociaux. Il faut les remplacer par des programmes qui inciteront les gens à participer à l'économie²¹¹.

Un régime conçu pour aider temporairement des chômeurs, des personnes handicapées ou des chefs de famille monoparentale, ne saurait en aucune façon constituer une solution pour des individus confrontés à la réalité économique et sociale qui règne dans la plupart des communautés

autochtones.

Dans le passé, de nombreuses communautés autochtones n'ont pas suivi les traces de la société dominante qui est passée d'une économie agricole à une économie industrielle. Elles ont au contraire conservé une économie de subsistance assortie de quelques échanges commerciaux jusqu'à une date avancée du XXe siècle. Toutefois, cette économie de subsistance et de commerce a été remplacée en grande partie, non pas par une économie de marché comme ailleurs au Canada, mais par le bien-être social. La question fondamentale est donc de savoir si l'on utilise de façon optimale l'argent absorbé par le soutien du revenu, compte tenu de l'objectif à long terme qui consiste à améliorer la situation des collectivités autochtones. Serait-il possible d'utiliser ces fonds de manière plus dynamique et constructive pour permettre aux autochtones d'atteindre leurs objectifs économiques et sociaux?

La Commission estime qu'on pourrait remanier la sécurité du revenu de façon à aider les autochtones qui visent le développement social et économique de leurs communautés. Concrètement, cela signifie qu'il faudrait donner aux autochtones une bonne partie du contrôle de l'aide sociale pour permettre une utilisation novatrice des fonds. Il faut suffisamment assouplir les programmes d'aide sociale pour faire disparaître le caractère dissuasif du régime actuel qui se réduit à des versements individuels et à un ensemble de règlements limitant la répartition et l'utilisation des fonds.

La Commission propose trois principes directeurs pour combattre la dépendance à l'égard du bien-être social:

- un remaniement profond des modalités d'utilisation des fonds d'aide sociale avec la mise en place d'un régime de programmes plus dynamique et plus constructif qui viendra étayer le développement social et économique des communautés et des territoires autochtones;
- une vision holistique s'inspirant des traditions et des valeurs autochtones, et qui soit axée sur l'intégration du développement économique et social; cette vision devrait apparaître de façon explicite dans la conception et le fonctionnement de toute nouvelle institution mise en place pour concrétiser la réforme de la sécurité du revenu;
- le contrôle par les autochtones de la conception et de l'administration des

programmes de soutien du revenu, donnée fondamentale de toute réforme du régime actuel d'aide sociale.

Sur la base de ces principes, nous envisageons deux nouvelles solutions distinctes mais qui peuvent coexister:

- des réformes du régime reposant sur des paiements individuels;
- de nouveaux régimes reposant sur des paiements collectifs.

La Commission reconnaît que la transition recommandée sera longue et difficile, mais nous sommes également convaincus qu'on peut faire certaines choses pour réformer les modalités d'application de la sécurité du revenu chez les autochtones. En préambule à notre discussion sur les régimes actuels de bien-être social et les formules de remplacement possibles, voici un aperçu historique de la dépendance des autochtones à l'égard du bien-être social.

La dépendance à l'égard du bien-être social: aperçu historique

La dépendance des autochtones à l'égard du bien-être social ne date pas de l'apparition de l'État-providence moderne²¹². Elle progressait déjà depuis des décennies chez les Indiens qui avaient été confinés à des réserves et soumis à un régime de rationnement inspiré du *Poor Law* (droit des pauvres) britannique. Le maintien des principes et des pratiques du *Poor Law* dans le cas du secours aux Indiens, alors qu'ils avaient été abandonnés depuis longtemps partout ailleurs au Canada, contribua à isoler cette population des progrès du régime de sécurité du revenu chez le reste de la société.

Le *Poor Law* britannique, qui remonte à 1349, fut réformé en 1834. Ce sont les principes de ce droit réformé qui ont profondément influencé la conception du bien-être social aux premiers temps des colonies canadiennes et jusqu'à une époque avancée du XXe siècle. Par conséquent, quand la question des secours aux Indiens se posa après l'établissement des réserves au XIXe siècle, le ministère responsable des Indiens s'en remit aux principes du *Poor Law* et épousa les comportements et les postulats qui s'y rattachaient. En gros, le *Poor Law* visait à régir les pauvres en partant de l'idée que la pauvreté était une tare inhérente. On élaborait donc des régimes de secours combinant châtement et assistance, selon une distinction stricte entre les pauvres aptes au travail et ceux qui ne l'étaient pas. On aidait volontiers les

infirmes parce qu'on considérait que ce n'était pas leur faute s'ils ne pouvaient travailler. En revanche, on obligeait à travailler ceux qui étaient jugés capables d'occuper un emploi, pour les punir de leur paresse et les détourner de l'oisiveté.

Les réserves auxquelles les Indiens furent confinés correspondent sur ce plan aux asiles d'indigents qui voyaient le jour en Grande-Bretagne à l'époque. La politique — régie par la *Loi sur les Sauvages* — voulait «les sortir de leur paresse “sauvage” par le travail²¹³». La réserve devint l'élément central de cette politique qui consistait à retirer les Indiens de chez eux pour les installer sur un territoire circonscrit géré par des administrateurs blancs. En confinant les Indiens à des réserves, la Couronne cherchait à les isoler du reste de la population et à réduire au minimum les frictions raciales et le coût des secours. Dans le cadre de ces paramètres, l'objectif visait à modifier la mentalité des Indiens et à les recycler pour les intégrer à l'économie de marché en tant que citoyens d'un nouveau Canada. De même, à l'instar de l'administration du secours paroissial dans le cadre du *Poor Law* britannique, la politique indienne a poussé les bandes des réserves à élaborer des organisations municipales destinées en grande partie à financer et à administrer les secours. Les secours aux Indiens ont donc joué un rôle important dans les projets d'implantation d'administrations municipales dans les réserves, élaborés par le ministère responsable.

Les administrateurs des secours partageaient généralement du principe que tous les Indiens pouvaient finir par se sortir de la misère en allant travailler comme agriculteurs ou comme journaliers, malgré le potentiel économique restreint des réserves et les possibilités d'emploi très limitées à l'extérieur. Les administrateurs estimaient qu'il fallait faire preuve d'une bonne attitude à l'égard du travail même si le travail lui-même faisait défaut. Les Indiens qui «refusent de travailler et refusent de s'établir dans leur réserve [...] doivent en assumer les conséquences [et] rester plongés dans une misère pathétique²¹⁴»: tel était le point de vue du ministère. Pour avoir droit aux secours, il fallait des «souffrances véritables», telles que définies par les agents des affaires indiennes et reconnues par l'administration centrale. Comme dans le cas du régime de secours à la population générale, les montants alloués étaient délibérément inférieurs au salaire versé pour les travaux les plus humbles, car on considérait que c'était un moyen efficace d'obliger les Indiens à s'intégrer à l'économie de marché. On distribuait aussi aux Indiens des secours en nature plutôt qu'en espèces. On n'avait pas suffisamment confiance en eux pour leur donner de l'argent et ce n'est qu'en

1959 qu'on a commencé progressivement à leur verser des secours en espèces. De plus, la politique stipulait que les rentes annuelles versées dans le cadre des traités devaient servir à couvrir la totalité des secours. Toutes les autres formes de secours étaient laissées à la discrétion du ministère. En même temps, le ministère était habilité à superviser tous les fonds en fiducie à l'intérieur aussi bien qu'à l'extérieur des réserves.

En somme, les principes du *Poor Law* ont servi à obliger les bénéficiaires à se plier aux lois du marché. Dans la population non autochtone, les secours et par la suite l'aide sociale ont servi à promouvoir l'intégration sociale des pauvres en leur fournissant un revenu minimum moyennant un comportement acceptable. Le réseau des réserves et le régime des rations ont eu la même fonction chez les Indiens, qui devaient se convertir ou tout au moins se conformer aux normes culturelles euro-canadiennes.

Toutefois, l'incohérence des politiques ne facilita pas la participation des Indiens à l'économie non autochtone. Par exemple, pour recevoir des secours, les Indiens étaient tenus de résider dans leur réserve d'origine. En même temps, ceux qui cessaient de vivre comme des Indiens — en s'intégrant à l'économie de marché — risquaient d'être émancipés et de devenir citoyens canadiens, perdant ainsi leur statut d'Indien. Si l'on avait un travail en dehors de la réserve, il n'était plus question d'attendre de l'aide en cas d'échec, et l'on s'exposait à être renvoyé à son corps défendant dans la réserve, ou à être émancipé. Le seul moyen véritable de maintenir un semblant de vie communautaire traditionnelle consistait donc, pour les Indiens, à dépendre entièrement des secours.

Les Indiens non inscrits, les Métis et les Inuit sont restés en marge du régime de secours aux Indiens en dépit de conditions économiques analogues à celles des Indiens ou pires. Les Métis et les Inuit étaient pris entre le régime de secours aux non-autochtones et le régime de secours aux Indiens et avaient du mal à bénéficier de l'un ou l'autre. Le ministère de l'Intérieur, responsable des Métis, refusait souvent de consentir des secours à ces derniers sous prétexte qu'ils étaient Indiens. Le ministère responsable des Indiens, de son côté, refusait souvent de payer sous prétexte que les Métis n'étaient pas des Indiens. Jusqu'aux années 50, les secours aux non-Indiens étaient administrés par l'intermédiaire des municipalités, de sorte que les Métis vivant dans des régions non constituées en municipalité ne pouvaient guère compter sur cette aide. En ce qui concerne les Inuit, la responsabilité fédérale en matière de secours a été transférée et négligée pendant plus d'un

demi-siècle. À partir de la fin des années 1870, les Inuit ont reçu une aide sporadique et aléatoire. Malgré certains efforts du ministère responsable des Indiens, dans la pratique les Inuit n'ont guère bénéficié du régime de secours aux Indiens et aucun effort sérieux n'a été fait pour remédier à leur misère jusqu'aux années 50.

Dans les années 30, les autochtones étaient devenus profondément dépendants du bien-être social sous l'effet conjugué de la faiblesse des économies autochtones et de politiques qui étouffaient toute activité économique. La réaction à leur misère consistait à leur apporter des secours qui prenaient le pas sur le développement économique. Ce n'est que dans les années 50 que des Indiens purent compter sur des fonds publics pour se lancer en affaires.

Le régime de secours aux Indiens est parvenu à maturité au moment où l'État-providence canadien s'épanouissait. La *Loi sur les pensions de vieillesse* est entrée en vigueur en 1927, mais elle précisait clairement que les Indiens ne pouvaient pas toucher de prestations. Le premier grand programme national d'assurance sociale contre le chômage a été instauré en 1940. Seules certaines catégories de travailleurs, spécifiées dans la *Loi sur l'assurance-chômage*, pouvaient toucher des prestations. Étaient exclus les travailleurs saisonniers, les personnes travaillant dans l'agriculture, la foresterie, l'abattage du bois, la pêche, la chasse, le piégeage et les transports, les fonctionnaires fédéraux et provinciaux, les enseignants, les domestiques, les employés des institutions de bienfaisance, ainsi que ceux qui gagnaient plus de 2 000\$ par an — c'est-à-dire les travailleurs occupant des emplois qui comportaient un risque ou très élevé ou très faible de chômage. Les autochtones se trouvaient à être exclus parce qu'ils occupaient beaucoup des emplois à haut risque énumérés.

En 1945, le gouvernement fédéral a décidé de verser des allocations familiales à toutes les familles ayant des enfants de moins de 16 ans. Ce programme reposant sur des principes keynésiens visait tout autant à relancer l'économie de l'après-guerre qu'à attirer des électeurs qui auraient pu être tentés de se tourner vers le nouveau parti social-démocrate, la Fédération du Commonwealth coopératif (CCF), qui avait appuyé le programme. Pour l'époque, il s'agissait d'un énorme programme de dépenses publiques²¹⁵. Les prestations étaient fonction de l'âge de l'enfant et allaient de 5\$ par mois pour un enfant de moins de 5 ans à 8\$ par mois pour un enfant de 13 à 15 ans. Pour la plupart des Canadiens, il s'agissait du

premier programme de supplément du revenu familial au Canada, les versements en espèces étaient faits à toutes les familles, sans distinction de revenu, du simple fait de la citoyenneté²¹⁶.

Les familles autochtones avaient droit à ces prestations, mais dans le cas des Indiens, l'administration des prestations fut confiée au ministère qui était responsable d'eux. L'octroi des allocations familiales aux Indiens fit ressortir les lacunes et les incohérences grossières du régime de secours aux Indiens et sonna l'abandon des rations indiennes.

En 1947, deux ans après la fin de la guerre, des pensions furent accordées aux personnes aveugles de plus de 21 ans. En 1951, la loi fut révisée pour permettre un partage fédéral-provincial des coûts des allocations provinciales versées aux personnes aveugles âgées de 21 à 69 ans. C'est également en 1951 que la *Loi des pensions de vieillesse* de 1927 fut remplacée par la *Loi sur l'assistance-vieillesse*, qui prévoyait un partage fédéral-provincial du coût des pensions des personnes âgées de 65 à 69 ans, et par la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, qui prévoyait le versement d'une pension fédérale à toutes les personnes âgées de plus de 70 ans. Le montant de la pension était fixé à 40\$ par mois dans les deux lois. Les Indiens pouvaient maintenant demander une pension, que ce soit une pension d'aveugle ou une pension de vieillesse. Pour la première fois, le Canada disposait d'un régime national de pensions en espèces fondé sur la loi dont nul n'était exclu en raison de son origine autochtone. Pour les personnes de plus de 70 ans et les aveugles de plus de 21 ans, y compris les Indiens, l'esprit du *Poor Law* avait cessé de sévir²¹⁷.

En 1954, le gouvernement adopta la *Loi sur les invalides*, qui autorisait un partage fédéral-provincial du coût des prestations aux personnes handicapées âgées de 18 à 69 ans. Là encore, le montant de la prestation était fixé à 40\$ par mois et les autochtones n'étaient pas exclus. Ainsi, vers le milieu des années 50, l'arrivée de programmes fédéraux et provinciaux visant diverses catégories de personnes avait considérablement transformé les secours. Les personnes âgées de plus de 70 ans avaient droit à une pension du seul fait de leur citoyenneté, alors que les personnes de 65 à 69 ans, les personnes handicapées ou les aveugles avaient droit à une pension de 40\$ par mois du fait de leur citoyenneté et de leur faible revenu. Les femmes qui élevaient seules leurs enfants avaient aussi droit à des prestations dans le cadre des programmes provinciaux.

L'administration des secours aux sans-emploi — cibles classiques de l'opprobre public — restait encore en grande partie sous la responsabilité des municipalités (ou, pour les Indiens vivant dans les réserves, dans des collectivités et dans le Nord, du ressort du ministère responsable d'eux). En 1947, Harry Cassidy a écrit dans un rapport sur le régime dont bénéficiait la population générale, à l'exception de la Colombie-Britannique et d'une partie de l'Ontario: [TRADUCTION] «Les dispositions d'aide générale sont limitées, restrictives, mesquines et désuètes. [...] Elles sont carrément honteuses et indignes d'une nation du rang du Canada²¹⁸.»

Le retour de niveaux de chômage élevés en 1953-1954 a incité le gouvernement fédéral à reconsidérer un dispositif de financement de l'assistance-chômage administré par les provinces et les municipalités. La campagne du Conseil canadien de développement social en faveur d'un accroissement du financement public du bien-être social a eu pour effet d'obliger le gouvernement fédéral à entamer des négociations directes avec les provinces. Ces négociations ont abouti à la *Loi sur l'assistance-chômage* de 1956²¹⁹.

La *Loi sur l'assistance-chômage* a été la première loi fédérale comportant un engagement de financement de l'aide sociale. Le but de la Loi était, pour la première fois, de permettre aux provinces d'assurer «la distribution d'assistance aux nécessiteux²²⁰». Elle prévoyait une échelle mobile en vertu de laquelle la part fédérale pouvait atteindre jusqu'à 50% du coût de l'aide dans chacune des provinces participantes. On pouvait désormais utiliser des fonds fédéraux pour venir à la rescousse des chômeurs aptes au travail, dernière catégorie de personnes à être couverte par une mesure législative nationale; c'était aussi la dernière catégorie de secours du *Poor Law* à se métamorphoser.

La mise en place de programmes universels permettait aux Indiens admissibles vivant en réserve de toucher des prestations telles que les pensions de vieillesse, les prestations d'invalidité et les allocations familiales, mais pas l'aide sociale provinciale ou municipale. Dans ces conditions, le régime des rations du ministère perdait pratiquement toute sa signification²²¹. Outre les modifications apportées en 1951 à la *Loi sur les Indiens* et un nouveau souci de l'autonomie administrative des Indiens plus tard au cours de la décennie, le ministère responsable des Indiens a obtenu l'autorisation de mettre sur pied un programme d'aide sociale sous forme de versements en espèces en accord avec les pratiques provinciales.

Le régime des rations en nature est cependant demeuré en vigueur pour les Indiens inscrits jusqu'au cours des années 60²²². De plus, le régime des secours aux Indiens a survécu juste assez longtemps pour être utilisé efficacement dans les plans d'établissement du Nord au cours des années 50. Les rations et les allocations familiales ont servi de récompenses et de sanctions pour encourager les autochtones du Nord à s'établir dans des communautés permanentes et pour promouvoir le comportement sédentaire souhaité.

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'assistance-chômage* (1956) et du Régime d'assistance publique du Canada (1966), l'aide sociale aux autochtones fait constamment l'objet d'un conflit de compétence entre les gouvernements fédéral et provinciaux. À partir du moment où le gouvernement fédéral a abandonné le régime des rations pour adopter les normes provinciales, il a commencé à faire pression sur les provinces pour qu'elles assument la responsabilité de l'aide sociale aux autochtones. Toutefois, les provinces continuaient d'estimer que le gouvernement fédéral était responsable de l'intégralité des coûts. Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) a instauré une formule de partage égal des coûts des programmes dont tous les Canadiens pouvaient bénéficier à l'exception des autochtones vivant en réserve; les provinces ont donc été contraintes d'inclure les autochtones vivant hors réserve. La décision du gouvernement actuel de mettre fin au Régime d'assistance publique du Canada et de mettre en place un dispositif de financement global — la *Loi sur le transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux* — repose la question de l'aide sociale aux autochtones.

L'application de principes de secours à des générations d'autochtones — notamment d'évaluation des ressources et des besoins pour les paiements individuels — a provoqué des ravages sociaux et culturels considérables. On n'a pas le moins du monde songé à l'existence de visions autochtones du bien-être, reposant sur la famille étendue, et l'on ne s'est absolument pas préoccupé de la prestation des services aux autochtones. L'aide sociale est toutefois devenue rapidement une source vitale de revenus pour les autochtones.

Des solutions dans le cadre de l'actuel régime d'assistance sociale

[TRADUCTION] Si notre mandat est d'assurer le développement

économique, que pouvons-nous mettre en œuvre, que pouvons-nous entreprendre qui soit utile à la collectivité? Si l'économie d'une collectivité autochtone est fondée sur les transferts sociaux, qu'on le reconnaisse et qu'on parte de là. Pensons à l'aspect humain et ensuite à la valeur du dollar. Nous ne devons pas être obnubilés par la seule question du coût — nous devrions nous préoccuper plutôt de l'impact sur la personne²²³.

En général, l'aide sociale destinée aux autochtones hors réserve, Métis et Inuit compris, est administrée grâce à des mécanismes mis au point par les gouvernements provinciaux et territoriaux (tableau 5.21). Malgré quelques variantes dans l'administration et le versement des prestations d'aide sociale aux autochtones hors réserve, les frais sont généralement partagés moitié-moitié avec le gouvernement fédéral dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, formule appelée à changer avec la disparition du RAPC²²⁴. Pour la plupart des résidents des réserves, le ministère des Affaires indiennes administre un système analogue, financé en totalité par le gouvernement fédéral mais géré conformément aux pratiques provinciales et territoriales.

TABLEAU 5.21
Administration de l'aide sociale aux peuples autochtones

Groupe autochtone	Prestation et financement	
	Gouvernement fédéral	Gouvernement provincial ou territorial (partage des coûts avec le gouvernement fédéral)
Indiens des réserves	x	
Indiens hors réserve		x
Métis		x
Inuit		x

Que l'aide sociale soit administrée par une bande, par les Affaires indiennes ou par une province ou un territoire, les lignes directrices provinciales doivent être respectées et aucune exception n'est tolérée en vertu de la loi ou de la politique régissant le RAPC²²⁵. Aucune entente sur l'autonomie gouvernementale ou sur les dispositions de financement n'a permis de modifier les modalités d'administration des prestations. Par conséquent, les

Premières nations habitant dans des réserves ne sont pas autorisées à adopter des règlements qui leur permettraient d'utiliser les transferts de soutien du revenu de façon novatrice.

Il existe quelques exemples de collectivités autochtones ayant «contourné les règles» dans le but de supprimer l'effet dissuasif du système de bien-être social. Par exemple, à Fort Franklin, dans les Territoires du Nord-Ouest, plusieurs projets de bénévolat ont été mis sur pied, à titre expérimental, pendant les années 70. Ces projets visaient essentiellement le développement social ou communautaire, notamment la modernisation et la peinture des édifices publics et le nettoyage des espaces publics. De plus, de jeunes hommes ont lancé un projet consistant à apporter du combustible, l'hiver, aux personnes âgées et aux mères célibataires. Bien que ces expériences aient assez bien réussi en termes de productivité des participants et de résultat atteint, elles ont été soudainement interrompues lorsque les autorités extérieures se sont rendu compte que des assistés sociaux «travaillaient pour le bien-être social».

Une experte en développement économique autochtone à Eskasoni (Nouvelle-Écosse) a dit à nos chercheurs que l'on avait aussi tenté de restructurer le système d'aide sociale dans son village. Même si l'on obtient certains succès en s'affranchissant de la réglementation, il est nécessaire de donner aux autochtones le contrôle des programmes et d'en confier la planification à la collectivité:

[TRADUCTION] Dans ma communauté, ici-même, il y a un programme dans le cadre duquel, pendant cinq ans, les fonds de l'aide sociale ont été regroupés et cumulés. On a créé de l'emploi. Je pense que cela permet à chacun d'acquérir une formation et une expérience professionnelle. Pour la plupart, il s'agit d'assistés sociaux de longue date qui ne sortiront jamais de l'aide sociale. Le bien-être social est un syndrome contagieux qui fait croire aux gens qu'ils sont en sécurité. Si l'on veut mettre en œuvre ce genre d'initiatives, il faut les gérer avec soin et créer des emplois intéressants. [...] Je crois qu'il faut une planification très soignée et une gestion prudente. Et il faut satisfaire les besoins des gens, pas ceux du gouvernement de la bande²²⁶.

Les provinces ont également mis sur pied des programmes qui visent à

rendre le travail plus attrayant, mais les frais ne sont généralement pas partagés par le RAPC. Citons parmi ces initiatives le supplément de revenu des travailleurs à faible salaire qui permet aux prestataires de continuer à recevoir une aide après avoir trouvé un travail, partant du principe que le travail devrait accroître le revenu et non le diminuer; il y a aussi les mécanismes de transition comme les exemptions de gains, la prolongation temporaire des avantages non pécuniaires et la réduction des taux de recouvrement²²⁷. C'est dans cette catégorie que s'inscrit par exemple le programme québécois d'aide aux parents pour leur revenu de travail, qui complète le revenu des parents qui travaillent à bas salaire et contribue aux frais de logement et de garde d'enfants. Comme les provinces ont les moyens législatifs et fiscaux voulus pour le faire, ces programmes sont mis en œuvre malgré les restrictions du RAPC.

Il y a également plusieurs projets pilotes financés par le gouvernement fédéral comme par exemple le Self-Sufficiency Project, à l'essai en Colombie-Britannique et au Nouveau-Brunswick. Dans le cadre de ce projet, des suppléments du revenu sont versés, pendant une période allant jusqu'à trois ans, aux assistés sociaux chefs de famille prêts à travailler, mais pour qui un salaire de débutant ne saurait suffire. On espère que les participants acquerront l'expérience et les relations nécessaires pour accéder à des emplois de niveau supérieur et mieux payés au cours d'une période limitée. L'évaluation du projet se fait au fur et à mesure de sa mise en œuvre²²⁸.

Les nations et les collectivités autochtones n'ont ni le pouvoir législatif ni l'indépendance financière voulus pour établir des programmes semblables. Néanmoins, il existe une certaine souplesse grâce aux modes optionnels de financement du MAINC, qui donnent à certaines Premières nations des pouvoirs limités pour élaborer et mettre en œuvre leurs programmes et leurs politiques d'aide sociale.

La bande indienne de Moricetown en Colombie-Britannique s'est servie du Programme assistance-travail pour financer la création d'une scierie locale²²⁹. Ce programme, autorisé par le Conseil du Trésor fédéral en 1971, prévoit que les fonds provenant de l'aide sociale peuvent servir à créer des emplois dans les réserves. Le projet de scierie a relativement bien réussi, mais a été entravé par les règlements qui stipulent que les fonds d'aide sociale ne peuvent être utilisés que pour compléter certains salaires spécifiques. L'usine permet d'assurer des emplois stables, mais l'argent ne peut servir à l'usine ou à réparer l'équipement. Ainsi, lorsque la

déchetuse a été détruite par un incendie, plusieurs postes ont dû être éliminés. De plus, le programme stipule que les recettes du projet doivent être portées au compte du transfert d'aide sociale, ce qui empêche tout réinvestissement et toute croissance. Autre source de difficultés: le programme exige une rotation du personnel de façon à donner une possibilité d'emploi au plus grand nombre possible de personnes admissibles. C'est un règlement qui entrave le développement des aptitudes, qui nuit à la continuité et, par conséquent, à la qualité du produit. Dans le cas de la scierie, la bande a décidé de contourner les directives en permettant aux employés de rester aussi longtemps qu'ils le voulaient et en transférant des fonds aussi longtemps que la bande le jugeait nécessaire.

Bien que d'autres collectivités de Premières nations se soient prévaluées du Programme assistance-travail dans l'ensemble du pays, cela ne prouve en rien son efficacité. Dans la plupart des cas, il n'y a eu que peu d'emplois stables créés et les dépenses d'aide sociale n'ont guère diminué. Les autochtones considèrent le programme comme un pis-aller, une façon d'éviter la dépendance engendrée par l'aide sociale. Par ailleurs, la formule du paiement collectif décrite plus loin dans ce chapitre convient tout à fait à ce genre d'effort communautaire et permettrait de combler les lacunes de programmes limités comme le Programme assistance-travail.

Malheureusement, la fragmentation qui résulte de la tendance à tout compartimenter et du partage des compétences entre plusieurs gouvernements pose un problème majeur. Dans l'espoir de rendre le système plus holistique, plusieurs organisations autochtones ont proposé des formules axées sur le client, de manière à adapter les services aux multiples besoins des résidents de la collectivité. Ce modèle du guichet unique convient particulièrement bien aux collectivités autochtones urbaines.

Le modèle du guichet unique présuppose que les programmes sont suffisamment souples pour intégrer la formation, la création d'emplois et le développement des entreprises au niveau communautaire ou régional. Dans ce contexte, l'aide sociale et les services sociaux doivent être adaptés à chaque collectivité en ce qui concerne la conception, la gestion et l'exécution, idée que l'on retrouve dans des documents récents du ministère du Développement des ressources humaines²³⁰.

Cette approche suggère de condenser les efforts déployés pour élaborer et offrir des programmes adaptés à chaque communauté. De même, les

organismes de développement à guichet unique donnent l'occasion de rassembler de nombreux types d'expertise:

Ainsi, nous trouvons que le gouvernement fédéral devrait, d'une part, donner aux provinces la possibilité d'établir des services de sécurité sociale à guichet unique dans lesquels les programmes d'assurance-emploi, de bien-être et d'emploi seraient réunis sous un même toit, mais aussi donner les mêmes possibilités et la même souplesse aux institutions de développement communautaire autochtones²³¹.

Dans les zones urbaines, les centres d'amitié pourraient représenter un modèle de guichets uniques autochtones²³². Les centres d'amitié ont déjà l'expérience de l'innovation et de l'élaboration de programmes et ont l'habitude d'adapter les mécanismes d'exécution aux besoins spécifiques des communautés urbaines. Malgré leur base de financement insuffisante et leur manque de ressources, ce sont des fournisseurs de services dont on reconnaît la sensibilité culturelle et l'efficacité. Les centres d'amitié et les établissements urbains du même genre pourraient donc s'avérer d'excellents guichets uniques à l'intention des résidents autochtones. Il faudrait cependant les affranchir des restrictions et des effets pervers dont il a été question plus haut.

Ces exemples montrent qu'on peut apporter des modifications au système de sécurité du revenu, mais que les réalisations possibles dans le cadre du système actuel sont tout de même limitées. Il faut, d'après nous, des transformations plus profondes et c'est ce qui nous amène à nous tourner vers des solutions d'une plus grande portée.

Principes de changement

Nous avons retenu trois grands principes pour la réforme de l'aide sociale aux autochtones: 1) une formule active de sécurité du revenu axée sur le développement; 2) une démarche holistique pour l'élaboration des programmes; 3) le contrôle autochtone. Ces principes s'accordent avec les initiatives d'autonomie gouvernementale décrites ailleurs dans ce rapport.

Premier principe: l'aide sociale orientée vers le développement

On reconnaît généralement que le régime d'aide sociale actuel doit céder le

pas à une démarche plus dynamique et productive. À l'heure actuelle, le bien-être social est considéré comme une énorme dépense consacrée à des paiements sociaux passifs²³³. On consacre des sommes de plus en plus importantes au bien-être social et, en définitive, au maintien de la pauvreté et de la misère. Il serait possible de consacrer ces fonds à une aide active dans le domaine du développement économique et communautaire, ou de permettre à des autochtones, par la formation et l'éducation, de travailler et d'améliorer la vie dans leurs collectivités. (Voir également le chapitre 6 du volume 4. Il y sera question d'une assistance sociale repensée et du rôle du supplément de revenu dans l'économie mixte des régions isolées.)

La création d'emplois doit être une préoccupation majeure et un objectif de la réforme de la sécurité sociale. Cependant, nous devons nous départir de l'idée qu'un emploi sur le marché du travail est la seule façon de s'affranchir de l'aide sociale. Pour certains, c'est peut-être une solution, mais pour d'autres qui habitent dans des régions où il n'existe pratiquement pas d'emplois, ce n'est guère une solution dans l'immédiat. On a réussi et on réussit encore, dans certaines collectivités, à créer des emplois dans la production de biens et de services vendus essentiellement à l'extérieur. Ailleurs, cela n'est pas possible. Mais toutes les collectivités, qu'elles soient en zone rurale, en zone urbaine ou dans les réserves, ont grand besoin de développement social. Si l'on améliorait les écoles, le système d'adduction d'eau, le chauffage, le logement et les services sociaux, il serait plus facile pour les individus et les collectivités de créer des emplois. Qu'il s'agisse de développement économique ou de développement social, de nombreuses organisations autochtones sont prêtes à élaborer et à mettre en œuvre des systèmes qui canaliseront les fonds d'aide sociale vers des projets destinés à développer la collectivité et à maintenir sa vitalité et sa productivité.

Deuxième principe: l'intégration des programmes

[TRADUCTION] On parle de la «vitalité de la communauté» — de bien-être de la communauté. Il est impossible d'y parvenir si l'on ne tient pas compte de tous les éléments qui entrent en jeu. [...] Mon point de vue est holistique²³⁴.

La réforme de la sécurité sociale ne peut vraiment fonctionner que si elle s'inscrit dans un cadre de réformes sociales et économiques intégrées. Dans de nombreuses collectivités, l'aide sociale est une source importante de revenus, l'une des composantes de la recherche du développement

économique et social. L'emploi, la santé, le logement, les services sociaux, l'éducation, la formation, les loisirs et l'aide sociale doivent tous faire partie du développement communautaire.

Les organisations autochtones souscrivent largement à cette vision holistique de la réforme de la sécurité sociale. C'est que les dimensions spirituelle, culturelle, politique et économique ne peuvent être considérées comme des composantes séparées, chacune dotée de programmes particuliers. Citons à ce propos un examen structurel récent des Chemins de la réussite:

Cela a aussi entraîné des difficultés souvent insurmontables pour les autochtones dans l'élaboration d'approches de développement holistiques locales et régionales, alors qu'ils étaient aux prises avec cette absence de liens entre les instances décisionnelles gouvernementales, et avec des critères et des règles contradictoires²³⁵.

Certains considèrent que le développement économique est davantage une question de vitalité qu'une question de croissance. Certains des mémoires présentés à la Commission soulignaient que la vitalité de la collectivité est indispensable à la santé de l'économie et qu'il faut restructurer les programmes sociaux en vue de promouvoir l'activité économique:

[TRADUCTION] L'économie exige une société saine — en général. Si la société est malade, quoi que l'on fasse pour le développement économique, on ne pourra pas aller très loin. [...] Il faut revoir toute la question des programmes sociaux de façon à les intégrer au développement économique. Si l'on a un système de bien-être social qui n'encourage pas les gens à se joindre à la population active, peu importe ce qu'on y fait (emploi, formation, possibilités d'emploi) — il sera extrêmement difficile de les mobiliser. D'après ce que je constate [...] il faut des transformations profondes dans la mise en œuvre des programmes sociaux... c'est ça qui va contribuer au développement économique²³⁶.

Les gouvernements devraient cesser de penser que les problèmes des sociétés autochtones peuvent être compartimentés et traités séparément les uns des autres. La santé et le bien-être général de la population autochtone sont intrinsèquement liés au développement social, politique et économique

de leurs communautés.

Troisième principe: contrôle exercé par les autochtones

[TRADUCTION] On pourrait créer beaucoup d'emplois si la bande pouvait répondre aux besoins créés par la collectivité elle-même. [...] Tant que celle-ci continuera à dépendre des programmes du gouvernement, elle restera cantonnée dans sa réserve²³⁷.

La Commission estime qu'il est indispensable que les autochtones aient le contrôle de l'aide sociale et des services connexes pour que les programmes soient adaptés à des cultures et à des situations particulières et pour assurer ensuite l'efficacité de chacune des options exposées ici. Le principe qui soutient la réforme de l'aide sociale se fonde sur la pleine reconnaissance du droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale.

Le même constat a été fait par la First Nations Project Team en Ontario, qui soutient que l'aide sociale doit être:

- déterminée, élaborée et conçue au sein de la collectivité autochtone et par ses membres;
- conçue de façon à répondre aux besoins de la collectivité en harmonie avec la culture locale et la structure sociale;
- fournie avec l'accord gouvernement autochtone, responsable devant la collectivité;
- gérée et administrée au sein de la collectivité autochtone²³⁸.

Dans un régime contrôlé par les autochtones, les gouvernements non autochtones auraient pour rôle de faciliter et de soutenir plutôt que de concevoir et d'administrer. Autrement dit, les interactions entre gouvernements non autochtones et peuples autochtones seraient axées sur le financement plutôt que sur la conception de programmes. Les dispositions devraient être souples, cohérentes et fiables.

Un régime remanié: solutions possibles

La sécurité du revenu au Canada est en plein bouleversement. Cette période de transformation constitue, pour les autochtones, une occasion de mettre en avant une réforme de l'aide sociale qui soit adaptée à leur culture et à leur situation et qui permette d'utiliser de façon plus efficiente des ressources publiques décroissantes.

Un nouveau programme d'aide sociale pour les autochtones devra tenir compte de plusieurs grandes questions:

- Normes administratives: Quelles normes utiliser pour l'administration de l'aide sociale? La société sera-t-elle prête à accepter des normes différentes définies par et pour les communautés et les nations autochtones?
- Responsabilisation: Comment et à qui les communautés et les nations autochtones rendront-elles compte de l'utilisation des fonds de l'aide sociale?
- Développement économique et social: La société acceptera-t-elle que les fonds de l'aide sociale soient affectés à des programmes qui dépassent le simple soutien passif du revenu? Les assistés autochtones accepteront-ils des dispositions sensiblement différentes?

La question clé, lorsqu'il s'agit d'élaborer un programme d'aide sociale qui permettrait aux autochtones de concevoir des dispositifs adaptés à leur culture, est celle de l'admissibilité. Dans la société non autochtone, chaque individu ou personne à la tête d'un foyer dans le besoin peut demander l'aide sociale. Autrement dit, ces personnes ont un droit individuel. Ce droit individuel part du principe que les personnes et les ménages nécessiteux doivent être secourus par la société, grâce au système de taxation et de transferts organisé par le gouvernement. Ce droit individuel est parfaitement logique dans une société composée d'individus ou de ménages individuels — c'est la vision libérale classique.

Cette conception est-elle toutefois la meilleure pour les autochtones? Chez un fort pourcentage d'autochtones élevés au sein de communautés autochtones et qui continuent à y vivre, parents et amis dépendent les uns des autres et s'aident les uns les autres:

[TRADUCTION] Traditionnellement [dans les cultures des Premières nations], l'individu dans le besoin pouvait compter sur

l'aide des autres, et cette aide lui était accordée conformément à des règles ou à des normes convenues de réciprocité — normalement par certaines personnes bien précises de la famille étendue et non par un gouvernement ou un organisme central. Les personnes qui apportaient cette aide ne portaient aucun jugement sur son bénéficiaire et considéraient qu'elles avaient une obligation sociale de dispenser cette aide, vu qu'il était entendu que le bien-être de la collectivité passait par le maintien du bien-être de ses membres individuels. Cette philosophie demeure fortement ancrée dans de nombreuses communautés des Premières nations malgré l'imposition du régime des catégories pendant plusieurs générations²³⁹.

Bien que les autochtones puissent maintenant participer, plus ou moins, au marché du travail général, le rapport traditionnel entre travail individuel et responsabilité communautaire n'a pas été totalement remplacé par l'idée que le produit du travail appartient exclusivement à des individus autonomes et à leurs familles immédiates.

Nous proposons deux types de solutions. La première consiste à réformer le régime d'aide sociale, mais en préservant le principe du droit individuel. La seconde repose sur une forme de droit collectif, le demandeur d'aide n'étant plus dans ce cas l'individu, mais la collectivité. Ces deux solutions visent à fournir une aide au revenu aux autochtones tout en favorisant un développement économique ou social. Ces deux formules, qui pourraient servir de base pour l'aide sociale, ne s'excluent pas forcément l'une l'autre; autrement dit, une même collectivité pourrait les appliquer toutes deux.

Une formule fondée sur le droit individuel

Nous présentons trois modèles de réforme du régime actuel reposant toujours sur le droit individuel: le plan-perspectives; l'entrepreneuriat; les programmes de soutien du revenu axés sur les économies traditionnelles mixtes. Chacun de ces modèles présente des façons de modifier le régime de manière à aider les assistés à devenir des membres plus productifs de la communauté ou à aider ceux qui sont déjà productifs, mais qui ont besoin d'un complément d'aide. Chacun est conçu comme une transition vers l'autonomie économique, qui, à terme, permettra de réduire le coût de l'aide sociale.

Plan-perspectives

Le plan-perspectives est un mécanisme qui aide les bénéficiaires à progresser vers l'autonomie²⁴⁰:

- il les aide à dégager leurs points forts et leurs points faibles;
- il les renseigne sur les services et les programmes offerts;
- il les aide à se prévaloir des possibilités offertes;
- il prévoit l'élaboration d'un plan d'action individuel;
- il permet d'assurer contrôle et soutien dans la réalisation de ce plan.

Ce processus de planification a pour objet d'aider les bénéficiaires à surmonter les obstacles à l'apprentissage, à la formation et à l'emploi auxquels ils se heurtent et d'aider ceux qui ne sont peut-être pas en mesure de participer davantage à la vie de la collectivité. Le plan-perspectives n'est pas en soi un programme d'enseignement ou d'intégration au travail, mais un outil pour coordonner l'aide sociale avec les mécanismes du marché du travail ainsi que d'autres services afin de faciliter l'accès aux bénéficiaires. À cet égard, le plan-perspectives est un calque parfait du caractère individualiste des programmes d'aide sociale de la société non autochtone.

Une collectivité autochtone au moins s'est engagée dans cette voie. La bande du lac McLeod en Ontario a mis sur pied un programme à l'intention des personnes touchant des prestations d'aide sociale pendant plus de trois mois consécutifs²⁴¹. Chacun des bénéficiaires doit soumettre un plan de développement personnel portant sur six aspects: l'éducation, l'alphabétisation et le développement culturel; l'orientation de carrière; la gestion des ressources personnelles, y compris l'argent; la santé et le développement physique; le développement social et affectif; la gestion du ménage. Il appartient à l'intéressé de trouver les fonds nécessaires à la réalisation de son plan en recourant, dans les limites prescrites, à la famille étendue, aux programmes gouvernementaux disponibles et au programme d'aide sociale de la bande. Ce programme, à caractère holistique, encourage les bénéficiaires à se prendre en main tout en comptant sur leur famille étendue et sur leur collectivité.

Le plan-perspectives fournit le soutien financier et d'autres formes d'aide aux personnes qui cherchent à suivre un cours de formation ou à conserver un emploi. Pour certains autochtones, cette démarche peut déboucher sur des cours de formation, théoriques ou pratiques, ou sur un emploi; pour d'autres, elle apportera diverses formes d'aide qui leur permettront de participer davantage à la vie communautaire.

Entrepreneuriat

Des organismes, des institutions ou des entreprises commerciales sont expressément créés pour orienter les prestataires et canaliser les fonds d'aide sociale vers des projets créateurs d'emplois. Bien que la mise en œuvre de cette formule soit confiée à des organismes communautaires, le financement est assuré par un système de récupération en fonction de l'admissibilité individuelle. Autrement dit, c'est le droit individuel à l'aide sociale qui détermine le droit de participer à ce genre de programme. Lié à l'existence d'un marché pour des produits et des services, ce modèle convient particulièrement aux communautés autochtones urbaines. Des projets de ce genre ont vu le jour dans différentes villes canadiennes.

À Halifax, par exemple, l'Association de développement des ressources humaines (HRDA) a mis sur pied plusieurs projets créateurs d'emplois à long terme, qui sont financés grâce aux fonds d'aide sociale municipaux et provinciaux et qui s'adressent aux assistés sociaux²⁴². Parmi les projets réalisés, mentionnons une agence de location d'automobiles, une entreprise de nettoyage de bateaux, une petite fabrique de vêtements et un contrat de récupération de matériaux recyclables. L'association emploie surtout des assistés sociaux auxquels elle fournit un emploi, une formation et un salaire équivalant au montant des prestations d'aide sociale, plus un petit supplément. La HRDA facture à la ville de Halifax des frais de services représentant 50% des salaires et des avantages versés à ses clients (jusqu'à concurrence de 7000\$ en 1989). La ville verse aussi une prime de placement à l'association pour les employés qui prennent un autre emploi ensuite.

La formule de l'Association s'est révélée rentable à long terme. En 1987, le coût de service par client s'élevait à 376\$ par mois, c'est-à-dire à beaucoup moins que ce que coûte un assisté social à la municipalité, puisqu'on estime que cette aide va de 460\$ par mois en moyenne pour un bénéficiaire célibataire sans personne à charge, à 666\$ pour une famille. Quant à savoir si ce système permet aux individus de s'affranchir de l'aide sociale, une

évaluation de la HRDA au cours de sa dixième année d'existence a permis de constater, grâce à un sondage, que près de 45% des anciens employés de l'Association travaillaient alors à temps plein ou à temps partiel. Bien que 20% seulement des répondants aient été régulièrement employés après leur départ de la HRDA, il ne faudrait pas sous-estimer ce résultat. Quand on connaît les graves problèmes d'emploi auxquels sont confrontés tous les assistés sociaux et qu'on se rappelle que tous étaient chômeurs ou assistés sociaux avant de travailler pour la HRDA, on peut considérer ces résultats comme l'indication d'un pas dans la bonne direction.

Programmes de soutien du revenu des exploitants de ressources fauniques

Les programmes d'aide sociale sont mal adaptés aux réalités de la récolte faunique, car ils sont conçus de manière à stimuler la consommation plutôt qu'à favoriser l'investissement dans la production²⁴³. Les sanctions imposées aux personnes retirant un revenu de la vente du produit de leur chasse et le régime de paiements mensuels qui incite les intéressés à ne pas passer de longues périodes en forêt sont deux éléments dissuasifs inhérents au régime actuel d'assistance sociale. Cela étant, les chasseurs soutiennent qu'ils doivent de plus en plus limiter leurs expéditions à une seule journée ou à une fin de semaine²⁴⁴. La méthode actuellement utilisée pour administrer l'aide sociale empêche sans raison valable de nombreuses familles d'autochtones du Nord de participer pleinement à des activités traditionnelles de récolte.

La Commission propose une stratégie axée sur le soutien aux activités de récolte. Ce genre de démarche correspond à une sorte de mesure préventive, où l'aide sert à entretenir des chasseurs indépendants ayant déjà des activités productives. Il serait également possible de recourir à l'assurance-chômage dans le même contexte, notamment pour certains travailleurs saisonniers pratiquant une exploitation commerciale des ressources (comme la pêche), ou de travailleurs «hors normes» faisant par exemple de l'artisanat, ou encore d'employés à temps partiel et de personnes cumulant plusieurs emplois. (Voir le chapitre 6 du volume 4 pour une analyse complète de cette question.)

À long terme, il en coûte moins cher de fournir un soutien occasionnel à une personne productive que de faire vivre une personne dépendant exclusivement de l'aide sociale. La réticence manifeste de la plupart des systèmes provinciaux et territoriaux à fournir un appoint salarial aux

travailleurs autonomes ou saisonniers est révélatrice des lacunes du régime actuel qui lie l'aide sociale pour les autochtones aux programmes provinciaux ou territoriaux.

Plusieurs stratégies d'aide au revenu des chasseurs et trappeurs peuvent ici servir de modèles. Ainsi, le Programme de sécurité du revenu relatif aux chasseurs et aux trappeurs cris, le Programme de soutien du revenu des chasseurs du Nord québécois et le Programme de soutien des chasseurs du Nunavut sont autant d'exemples de soutien direct à l'économie traditionnelle mixte. Tous représentent une forme plus productive et plus constructive d'utilisation des fonds que les simples paiements d'aide sociale.

Le Programme de sécurité du revenu relatif aux chasseurs et aux trappeurs cris — prévu par la Convention de la Baie James et du Nord québécois — est un programme selon lequel les chasseurs et les trappeurs sont payés en fonction du temps où ils s'absentent pour leur activité. Ils reçoivent une aide financière qui s'apparente à une sorte «d'impôt négatif» et qui leur garantit un niveau minimum de revenu en fonction des besoins de leur famille. De plus, ces chasseurs ou trappeurs perçoivent un revenu en espèces d'après le nombre de jours qu'ils consacrent à leur activité, sous la forme d'indemnités journalières. Pour y avoir droit, le chasseur ou trappeur doit passer au moins 120 jours à la chasse, consacrer plus de temps à cette activité qu'à une activité salariée, et tirer de sa chasse un revenu inférieur à celui d'un travail salarié²⁴⁵.

Les niveaux de revenu de base, les taux d'indemnités journalières et les pourcentages de dédommagement peuvent tous être modifiés en fonction des situations particulières. L'intérêt du programme cri est de faire intervenir les Cris directement dans la conception du programme, de reconnaître et d'appuyer une activité économique qui fournit un travail intéressant, et de contribuer à entretenir une économie diversifiée en harmonie avec la terre, les saisons et les gens qui vivent et travaillent au sein de ces collectivités.

Le Programme de soutien du revenu des chasseurs du Nord québécois²⁴⁶ est conçu par les Inuit et administré par le gouvernement régional de Kativik, de concert avec 15 communautés inuit participantes. Il est financé par le ministère québécois du Loisir, de la Chasse et de la Pêche. Ce programme permet d'acheter la nourriture ramenée par les chasseurs et d'investir dans du matériel utilisé pour l'exploitation de la faune, comme des bateaux à usage communautaire. On distribue gratuitement des aliments du terroir aux

Inuit qui vivent dans le Nord mais qui ne peuvent pas chasser, et à ceux qui vivent dans le Sud. Le programme encourage les chasseurs à ramener de la nourriture dans les collectivités et fait en sorte que celle-ci soit distribuée à tous ceux qui en veulent, à la différence du programme cri qui indemnise les chasseurs partant à la recherche de gibier, sans égard à la façon dont ils utilisent ce qu'ils ramènent.

Le Programme de soutien des chasseurs du Nunavut en est à sa première année d'existence et il est donc encore quelque peu expérimental. Le programme ne fait pas partie de l'entente de règlement des revendications globales, d'où un avenir beaucoup plus aléatoire que celui du programme cri. Il est financé par la Nunavut Tunngavik Incorporated et par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

pour les cinq premières années. Il permet de verser un montant forfaitaire annuel (jusqu'à concurrence de 15000\$) à un nombre limité de chasseurs à temps plein pour les aider à couvrir leurs frais d'achat de matériel, de carburant et de fournitures. Pour que les fonds soient répartis aussi largement que possible, on autorise les chasseurs à recevoir cette aide une seule fois au cours de la période initiale de cinq ans. Pour l'instant, le programme ne présente pas la souplesse voulue pour devenir autre chose qu'un fonds d'investissement et d'exploitation à l'intention des chasseurs à temps plein, et il ne comporte donc pas les éléments de pérennité du programme cri.

Mentionnons enfin un exemple directement lié à l'aide sociale, puisé dans une proposition des Premières nations installées sur la rive ontarienne de la baie James²⁴⁷. Constatant que son économie axée sur l'exploitation de la faune était gravement menacée, l'Omushkegowuk Harvesters' Association a formulé une proposition détaillée de modification du régime d'aide sociale qui devrait, selon elle, permettre d'inverser le rapport négatif entre bien-être social et exploitation de la faune. L'association propose d'utiliser les fonds de l'aide sociale pour compléter le revenu des familles et des personnes exploitant la faune à temps plein. Les fonds seraient versés sous forme de subventions permettant la capitalisation de l'activité de récolte et sous forme de versements saisonniers correspondant aux périodes prolongées passées en forêt. L'Omushkegowuk Harvesters' Association propose que ce programme soit intégré à d'autres programmes de commercialisation des produits, de gestion des ressources, de soutien au transport et de scolarisation en forêt des enfants de ces exploitants.

Une formule fondée sur le droit collectif

S'il y a beaucoup d'assistés sociaux chez les autochtones, c'est surtout parce qu'il y a beaucoup de chômage, situation qui reflète le marché du travail relativement sous-développé des collectivités autochtones. La Commission estime que, pour améliorer la situation de ces dernières, il faudrait qu'elles puissent se servir des fonds de l'aide sociale à des fins de développement économique ou social. Certaines communautés ou nations trouveront peut-être valable une approche basée sur le droit collectif.

C'est l'approche du Community Development Employment Program (CDEP) d'Australie qui permet à quelque 26000 aborigènes australiens d'avoir du travail à temps partiel²⁴⁸. Depuis 1977, des communautés reculées peuvent lancer des projets de développement économique et social fournissant des emplois à leurs membres. Depuis que le CDEP et son financement ont été considérablement élargis en 1987, des projets ont vu le jour dans diverses zones urbaines et rurales. En 1987, le gouvernement du Commonwealth australien a énoncé les principes du CDEP:

[TRADUCTION] Cette politique a pour objet de promouvoir l'indépendance économique des aborigènes par rapport au gouvernement et de leur permettre d'être moins dépendants du bien-être social conformément à leur désir d'avoir des emplois et de pouvoir maîtriser leur propre destin. L'objectif d'ensemble est d'aider les aborigènes à atteindre un niveau d'emploi et un statut économique globalement comparables à ceux des autres Australiens²⁴⁹.

En vertu des règles actuelles du programme, il est indispensable d'avoir l'accord de la communauté aborigène pour lancer un projet de développement. Les membres de celle-ci conviennent d'accepter un emploi dans le cadre du projet plutôt que de toucher le bien-être social. On leur garantit un montant équivalent à celui des prestations d'aide sociale individuelles auxquelles ils ont droit. Le salaire qu'ils touchent pour les heures travaillées est l'équivalent du salaire minimum; le total équivaut en gros à deux jours de travail par semaine. On incite par ailleurs la communauté à participer au programme en versant des fonds d'aide à l'acquisition de matériel pouvant représenter jusqu'à 20% du fonds salarial du Projet d'emploi pour le développement communautaire²⁵⁰.

Une fois qu'elles ont pris la décision de participer au programme, les communautés doivent élaborer un projet viable, qui peut être de nature économique ou sociale ou les deux à la fois. Il peut s'agir d'une entreprise d'aquaculture, d'exploitation minière, de foresterie ou autre, axée sur l'exportation. Il peut aussi s'agir de construire ou de rénover des logements communautaires, d'aménager des infrastructures communautaires, d'améliorer les routes ou le réseau d'adduction d'eau, ou d'activités semblables. Le projet doit être approuvé par l'Aboriginal and Torres Strait Islander Commission (ATSIC), organisme dirigé par les aborigènes et chargé, depuis 1990 de l'administration de nombreux programmes du gouvernement national pour les aborigènes, mais relevant du ministre des Affaires autochtones du Commonwealth²⁵¹. Les autorités de l'ATSIC se concertent avec le ministère de la Sécurité sociale pour assurer une transition harmonieuse du bien-être social au financement par le Programme d'emploi pour le développement communautaire. Une fois le projet approuvé et les fonds disponibles, la communauté devient un employeur responsable de la gestion du projet, et les anciens assistés sociaux deviennent des employés devant travailler dans le cadre du projet pour toucher un salaire qui équivaut aux prestations de soutien du revenu.

Plusieurs études ont été menées sur l'expérience du CDEP, notamment depuis 1987. Malgré d'importantes critiques, ce programme semble avoir été un outil utile pour certaines collectivités aborigènes²⁵². La démarche du CDEP permet aux communautés aborigènes d'aller plus loin que la simple administration des fonds d'aide sociale qui leur sont attribués. Elles peuvent consacrer ces fonds au développement économique et social.

L'un des problèmes fondamentaux que posent les projets d'emploi pour le développement communautaire concerne la tension inhérente entre bien-être social et emploi. Le CDEP utilise les fonds du bien-être social pour créer des emplois à temps partiel. Ce n'est ni un programme d'emploi ni un programme de bien-être social. Ce n'est pas vraiment un programme d'emploi parce qu'il faudrait suspendre les lois provinciales et territoriales sur l'emploi pour permettre ce genre de travail quasi salarié. Ce n'est pas non plus un programme de bien-être social, puisque les participants sont employés et n'ont pas accès aux prestations secondaires ou supplémentaires que peuvent toucher les assistés sociaux.

L'expérience australienne laisse aussi entrevoir que si l'on opte pour une

formule de droit collectif au Canada, il faudra définir des normes de responsabilité financière. Trois éléments clés entreront en ligne de compte: planification, approbation et responsabilisation.

- **Planification.** Ce serait aux gouvernements représentant les nations et les collectivités autochtones de fournir un plan d'utilisation des fonds d'aide sociale. Le plan présenterait de façon détaillée le projet proposé, et fournirait notamment des précisions sur le nombre de personnes employées et leur salaire, l'utilisation des capitaux et l'administration du projet. De plus, il faudrait que des mesures soient prises pour que les prestataires d'aide sociale se trouvant dans l'incapacité d'accepter un emploi continuent à recevoir un soutien du revenu.
- **Approbation.** Les membres de la collectivité devraient donner leur accord à cette utilisation des fonds d'aide sociale suivant un processus démocratique. Il faudrait mettre en place un processus d'appel de façon à donner une possibilité de recours aux personnes se sentant lésées.
- **Responsabilisation.** Les gouvernements autochtones acceptant les fonds seraient tenus de rendre régulièrement des comptes sur l'administration du projet et sur l'ensemble du projet lorsqu'il serait terminé.

Des mesures rigoureuses en matière de planification, d'approbation et de responsabilité permettront d'éviter un éventuel abus de pouvoirs de la part des responsables de la mise en œuvre du projet.

Autres possibilités de financement intérimaire

L'entrée en vigueur du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux en avril 1996, rend à la fois possible et nécessaire d'élaborer une solution législative qui constituerait un cadre permettant aux collectivités autochtones de participer aux programmes sur la même base que les provinces et les territoires. Nous présentons ici les différentes possibilités qui pourraient, le cas échéant, servir de base à la restructuration de l'aide sociale pour les autochtones. Nous avons cherché des formules qui donneraient aux collectivités autochtones la souplesse et «le pouvoir nécessaire pour élaborer et mettre en œuvre des solutions correspondant à leur situation et à leur culture particulière²⁵³».

Dans l'optique de la Commission, l'objectif à long terme est de permettre aux nations autochtones de reprendre la responsabilité du bien-être de la collectivité. Comme nous l'avons dit au chapitre 3 (première partie du présent volume), les services sociaux et le bien-être social devraient être inclus dans le champ de compétence autochtone. Cela signifie qu'en territoire autochtone, les règles de droit autochtones primeraient la législation provinciale ou fédérale en matière d'aide sociale.

Comme il faudra peut-être un certain temps pour atteindre cet objectif, il sera sans doute nécessaire d'adopter des mesures transitoires, par exemple:

- Une nouvelle loi fédérale. Cette loi donnerait un cadre législatif et un ensemble de principes et de normes d'ordre général aux nations et aux communautés autochtones qui sont prêtes à établir et à gérer leurs propres programmes et services d'aide sociale. Elle préciserait également les dispositions financières s'appliquant. Cette formule couperait les liens entre les programmes d'aide sociale destinés aux autochtones et la pratique provinciale, ce qui permettrait de trouver des solutions originales propices au développement social et économique. Naturellement, l'inconvénient d'une loi est le temps que peut nécessiter son adoption.
- Le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS). Les nations autochtones et leurs collectivités seraient des signataires directes du TCSPS et pourraient donc recevoir un financement global au même titre que les provinces. Cependant, la formule de financement serait différente puisque les gouvernements autochtones n'ont pas les mêmes sources de revenu que les provinces pour financer le reste des coûts de l'aide sociale. Les normes générales applicables aux provinces s'appliqueraient également aux nations autochtones, à moins que l'on élabore un ensemble de normes différentes. Compte tenu de ces limites, les nations et les communautés autochtones pourraient concevoir et mettre en œuvre leurs propres programmes et services d'aide sociale.
- Ententes tripartites. La troisième possibilité serait d'établir des ententes fédérales-provinciales-autochtones qui définiraient les principes et les normes à appliquer pour la constitution et à l'administration des services d'aide sociale, et les rôles incombant à chacun des gouvernements. Les ententes comporteraient aussi une formule de partage des coûts. Le Protocole d'entente Canada-Ontario de 1965 au sujet des programmes de bien-être social pour les Indiens est un précédent à cet égard même si les

gouvernements autochtones n'en sont pas signataires.

- Un nouveau programme fédéral. La quatrième possibilité, qui serait peut-être la plus facile à mettre en œuvre à court terme, est la mise en place par le gouvernement fédéral d'un nouveau programme qui remplacerait les dispositions actuelles concernant l'aide sociale dans les réserves. Comme pour les autres options, le nouveau programme fixerait certains principes et normes et donnerait la possibilité de concevoir et de fournir des programmes et des services d'aide sociale originaux qui encourageraient le développement individuel communautaire. Le financement serait octroyé en fonction des propositions émanant des nations et des communautés autochtones.

Ces exemples de dispositions financières intérimaires s'appliquent particulièrement bien aux nations et aux communautés ayant leur propre assise territoriale. Cependant, nous ne voulons pas limiter les nouveaux modèles d'utilisation de l'aide sociale à ces seuls cas. Néanmoins, dans les zones urbaines et hors réserve, c'est sur une base individuelle plutôt que collective que l'on devrait chercher des solutions novatrices, parce que les possibilités d'emploi individuelles y sont plus prometteuses et les structures gouvernementales autochtones moins développées. Si, dans les zones urbaines et en dehors des réserves, l'aide sociale continue dans un avenir prévisible à être organisée par les gouvernements provinciaux et territoriaux, il faudra trouver des moyens de donner aux autochtones suffisamment de contrôle, de souplesse et de marge d'innovation — par exemple, les gouvernements provinciaux et territoriaux pourraient ouvrir la porte à de nouveaux programmes compatibles avec les initiatives fédérales; on pourrait faire participer les groupes urbains vivant hors réserve aux négociations tripartites, ou les intégrer aux nations autochtones qui deviennent signataires du TCSPS ou qui bénéficient de la nouvelle loi fédérale.

Quelle que soit la solution transitoire adoptée, elle doit permettre aux autochtones de prendre de plus en plus le contrôle de la conception et de l'administration de l'aide sociale et des services connexes. Elle devrait aussi permettre d'innover, en admettant des approches holistiques et en axant l'aide sociale sur le droit collectif ou individuel. Quoique différentes, ces deux voies ne s'excluent pas mutuellement. Par exemple, une collectivité peut opter pour un financement en vue d'accomplir un projet d'infrastructure particulier dans lequel seront peut-être employés la majorité des bénéficiaires d'aide sociale. Cependant, les personnes âgées et les personnes

handicapées qui ne pourraient participer au projet continueront à avoir besoin d'un soutien public dans le cadre d'un modèle individuel. Cet exemple montre aussi que dans des conditions données et selon des délais convenus, une collectivité pourrait passer d'une approche communautaire à une approche individuelle et vice versa.

Cependant, dans l'un et l'autre cas, il est essentiel que l'aide sociale soit transférée sous forme de subvention globale afin de donner aux nations et aux collectivités autochtones la souplesse voulue pour utiliser ces fonds de façon originale, et notamment la possibilité de combiner les fonds de l'aide sociale avec d'autres, comme ceux destinés à la formation, au logement et au développement économique.

Conclusion

Les solutions canadiennes classiques adoptées dans le domaine de l'aide sociale ont lésé les autochtones. Bien qu'il y ait plus d'argent liquide dans les collectivités grâce à l'aide sociale, le système ne contribue guère à aplanir les difficultés économiques et sociales qui sont à l'origine des taux élevés et croissants de dépendance. À l'échelle nationale, la dépendance vis-à-vis de l'aide sociale dans les réserves est passée à 43,3% de la population en 1992, année des données les plus récentes. Ce taux est plus de quatre fois supérieur à celui de tous les Canadiens. S'il n'y a pas de réforme, on estime que la dépendance continuera à augmenter pour dépasser les 50% de la population des réserves dans un proche avenir²⁵⁴. On retrouve la même situation dans de nombreuses collectivités autochtones: des individus touchent l'aide sociale, mais la collectivité où ils vivent est très mal en point. Il faut créer un pont entre les autochtones aptes au travail et les activités qui répondent aux besoins économiques et sociaux de leurs collectivités. La Commission pense qu'il est possible de construire ce pont. Il faut pour cela une vaste réforme en profondeur de l'aide sociale pour permettre aux collectivités de renverser la tendance qui laisse entrevoir une augmentation incessante du niveau de dépendance. Cette réforme doit être novatrice et permettre aux collectivités et aux nations de contrôler leur destin en utilisant les fonds de l'aide sociale pour assurer leur développement économique et social. Seule une telle réforme permettra d'éviter la crise sociale qui semble imminente.

Recommandations

La Commission recommande:

2.5.47

Que les fonds d'aide sociale soient orientés vers un système de programmes plus dynamique qui soutienne l'emploi et le développement social dans les collectivités autochtones, aussi bien en milieu rural qu'urbain.

2.5.48

Que les gouvernements qui contribuent financièrement à l'aide sociale encouragent et soutiennent les propositions présentées par les nations et les collectivités autochtones afin d'exploiter de façon novatrice les fonds d'aide sociale et de stimuler l'emploi et le développement social et que les nations et les collectivités autochtones aient la possibilité:

a) d'offrir perfectionnement, formation et emploi à leurs membres dans le cadre d'une formule de droit individuel;

b) d'améliorer l'infrastructure communautaire et de travailler à leur développement économique et social dans le cadre d'une formule de droit collectif.

2.5.49

Que, dans les utilisations actives qu'elles feront de l'aide sociale et des divers fonds de soutien du revenu, les nations et les collectivités autochtones ne soient pas obligées de promouvoir le seul travail salarié, mais également encouragées à appuyer la poursuite d'une économie mixte traditionnelle en assurant un revenu supplémentaire aux chasseurs, aux trappeurs et aux pêcheurs et en entreprenant d'autres projets d'amélioration de la vie communautaire.

2.5.50

Que le contrôle autochtone de la conception et de l'administration des programmes d'aide sociale devienne la pierre angulaire de toute réforme du régime d'aide sociale.

2.5.51

Qu'en matière de programmes d'aide sociale pour les peuples autochtones, tous les gouvernements appuient une démarche holistique qui soit:

- enracinée dans la société autochtone, ses traditions et ses valeurs;
- axée sur l'intégration du développement social et économique;
- explicitement intégrée à la conception et au fonctionnement de toute nouvelle institution et de tout nouveau programme mis sur pied pour réaliser la réforme de l'aide sociale destinée aux autochtones et à leurs collectivités.

2.5.52

Que les initiatives visant à réformer la conception et l'administration de l'aide sociale soient conçues de façon à encourager les nations et les conseils tribaux autochtones à présenter des propositions au nom et avec la collaboration de leurs communautés membres.

2.10 Conclusion

Comme nous l'avons vu dans ce chapitre, les nations autochtones et leurs collectivités sont confrontées à de multiples problèmes économiques. Trois réalités sont incontournables:

- la nécessité de construire des économies autochtones plus solides et plus autonomes pour accompagner et soutenir l'autonomie gouvernementale;
- la nécessité de combler l'écart profond qui sépare les autochtones des autres Canadiens au niveau de l'emploi et du revenu;
- la nécessité de réagir à la croissance rapide de la population autochtone, qui amène des milliers de nouveaux venus sur le marché du travail chaque année.

Nous avons souligné que le développement économique est un processus où les principaux participants sont les autochtones: individus, collectivités et nations. Tout ce que les gouvernements autochtones et non autochtones

peuvent faire se limite à faciliter le changement, à créer des conditions favorables au développement économique, à supprimer les obstacles, à ouvrir des perspectives et à fournir un soutien. Dans certains cas, les gouvernements autochtones pourraient aussi être propriétaires et gérants d'entreprises commerciales au nom de leurs communautés.

Les gouvernements qui exerceront ce rôle de facilitation devront bien comprendre les buts auxquels aspirent les autochtones et leurs collectivités. Ils doivent être conscients que ces buts sont souvent très différents de ceux des autres Canadiens et que tous les autochtones ne visent pas les mêmes objectifs.

Les principales mesures que peuvent adopter les gouvernements non autochtones pour faciliter le développement économique des collectivités autochtones sont les suivantes:

- Reconnaître les droits ancestraux des autochtones et honorer les traités en accordant une attention particulière à leur dimension économique. En l'absence de traités historiques, il faut conclure de nouvelles ententes. Là où il en existe déjà, il faudra peut-être actualiser ces traités ou en ajouter d'autres.
- Mettre à la disposition des autochtones suffisamment de terres et de ressources, au moyen des traités et d'autres démarches évoquées dans ce volume; cela leur permettra de se constituer des économies autonomes.
- Permettre aux gouvernements autochtones de reprendre le contrôle de leurs économies. Cela se fera, à moyen et à long terme, à mesure que se concrétisera l'autonomie gouvernementale. Entre temps, nous estimons qu'il est important pour les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de conclure des ententes de développement économique avec les gouvernements autochtones, ou les institutions qui les représentent, pour fournir un financement pluriannuel aux programmes et aux projets de développement économique contrôlés par les autochtones.

Les gouvernements autochtones doivent, pour leur part, se soucier du développement des ressources institutionnelles et humaines. Ils doivent mettre sur pied des institutions de développement économique perçues comme légitimes par leur population et qui tiennent compte des cultures et des traditions. Tenues de rendre des comptes, ces institutions devront aussi

être habilitées à prendre des décisions éclairées, à l'abri de toute ingérence politique. Nous avons aussi souligné l'importance de créer, au niveau sectoriel et à celui de la nation, des institutions qui établiront des liens efficaces et coopératifs avec les institutions communautaires. Enfin, les gouvernements autochtones et non autochtones doivent s'atteler à une tâche vitale: relever le niveau général d'éducation et remédier à la pénurie de personnel qualifié, en particulier là où elle se répercute sur le développement économique.

Au niveau des entreprises autochtones, nous avons parlé de leur développement dans le contexte des collectivités, en soulignant qu'il fallait raviver la culture, l'identité et la fierté pour promouvoir un climat qui soit propice aux réalisations individuelles et collectives. Nous avons insisté sur la nécessité de fournir des services consultatifs professionnels aux entreprises qui démarrent et qui veulent se développer. Nous avons aussi présenté plusieurs recommandations visant à améliorer les possibilités d'accès aux marchés: des stratégies de substitution des importations, un programme invitant les gouvernements et les géants du secteur des ressources à réserver des créneaux aux entreprises autochtones; une meilleure capacité à cibler les bons marchés et à promouvoir les ventes.

Il est particulièrement important d'améliorer l'accès aux services bancaires et aux sources de capitaux. Nous demandons instamment aux banques, aux coopératives de crédit (caisses populaires, au Québec) et aux compagnies de fiducie de prévoir de tels services dans toutes les collectivités autochtones ou à proximité. Par ailleurs, nous encourageons les prêts aux microentreprises et les fonds de prêts renouvelables ainsi que l'élargissement des programmes de financement par capitaux propres. Nous encourageons aussi le renforcement des sociétés de capital autochtone, une plus grande disponibilité des crédits d'impôt pour ceux qui investissent dans des fonds de capital-risque dont bénéficient directement les collectivités autochtones et la création d'une banque de développement autochtone à l'échelle du Canada.

Les mesures de renforcement du pouvoir économique des nations, des collectivités et des entreprises autochtones n'ont guère de sens si elles ne s'accompagnent pas d'une amélioration de la situation économique des particuliers et de leur famille. En examinant les mesures à prendre à cet égard, nous avons estimé qu'il faudrait créer plus de 300000 emplois d'ici l'an 2016 pour répondre à l'accroissement rapide de la main-d'œuvre autochtone disponible et atteindre les niveaux d'emploi de l'ensemble des Canadiens.

Lors de l'Enquête auprès des peuples autochtones, les répondants ont identifié ce qu'ils considéraient comme des obstacles à l'emploi: le manque d'emplois disponibles, mais aussi le fait que leurs études ou leur expérience du travail ne concordaient pas avec les exigences des emplois offerts. Parmi les autres grands obstacles figuraient notamment le manque d'information sur les emplois, la discrimination à l'égard des autochtones et le manque de garderies.

Pour surmonter ces obstacles, il faut que les grands employeurs du secteur privé et du secteur public collaborent avec les dirigeants des organisations autochtones à la mise sur pied d'un projet spécial d'éducation, de formation et d'emploi sur 10 ans. Cette initiative permettrait non seulement d'offrir éducation, formation et emploi à des individus, mais aussi de doter les nations autochtones et leurs communautés du personnel dont elles vont avoir besoin pour reprendre le contrôle de leur économie. Nous avons de plus défini une nouvelle vision des programmes d'équité en matière d'emploi, décrit un élargissement et un renforcement du rôle des services d'emploi autochtones, et mentionné la mise sur pied d'un service de garderie abordable et adapté à la culture autochtone. Nous soulignons aussi l'importance de la création d'emplois dans l'ensemble de l'économie canadienne.

L'éducation et la formation reviennent dans presque tous les aspects du développement économique que nous avons abordés. Bien que ces questions soient examinées de manière plus approfondie au chapitre 5 du volume 3, notre analyse dans le présent chapitre a mis en évidence une corrélation généralement positive entre des niveaux élevés d'éducation et de formation, d'une part, et la participation à la population active et à l'emploi, d'autre part. Nous avons aussi relevé des problèmes particuliers: le faible niveau d'instruction chez les personnes d'un certain âge, le nombre insuffisant de jeunes achevant leurs études secondaires, les lacunes au niveau de la préparation aux programmes postsecondaires de mathématiques et de sciences (et aux professions faisant appel à ces disciplines), le petit nombre d'étudiants obtenant un diplôme universitaire, et le manque de diplômés autochtones essentiels pour assurer le développement des économies autochtones.

Enfin, nous constatons que dans bien des communautés autochtones la majorité de la population tire son revenu non d'un emploi, mais de l'aide sociale et d'autres formes de transfert de revenu. Les programmes d'aide

sociale sont actuellement structurés et réglementés de manière telle qu'ils garantissent un très modeste soutien du revenu, tout en faisant obstacle à ceux qui voudraient pouvoir se servir de ces fonds de façon novatrice — par exemple pour dispenser de la formation, offrir des emplois ou favoriser le développement économique et social de la collectivité. Les dispositions actuelles en matière de droit individuel — avec droit de regard des nations et des collectivités autochtones — peuvent continuer, mais les autochtones devraient aussi pouvoir recevoir des fonds d'aide sociale dans le cadre d'une démarche axée sur le droit collectif. Cela leur permettrait d'appuyer des projets de développement économique et d'infrastructures communautaires. Que l'on choisisse la formule du droit individuel ou celle du droit collectif, il faudrait que les fonds d'aide sociale soient fournis sous la forme d'une enveloppe globale et puissent être combinés à d'autres ressources telles que des fonds de capital et d'emprunt et des crédits de formation. Appliquées énergiquement, ces mesures et les autres que nous proposons aideraient à créer une dynamique qui, avec le temps, doterait les autochtones de communautés autonomes et bien portantes du point de vue social et économique.

Notes:

1 Les travaux de la Table ronde nationale sur le développement économique et les ressources ont été publiés dans Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA), *Un partage garant d'autonomie*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1993. Voir *Un mot au sujet des sources* en début de volume.

2 Robert McGhee, *Le Canada au temps des envahisseurs*, Ottawa, Musée canadien des civilisations, 1989.

3 Martin Weinstein, «The Ross River Dena: A Yukon Aboriginal Economy», étude réalisée pour la CRPA, 1993. Voir *Un mot au sujet des sources* en début de volume.

4 Entrevues d'anciens par Michael Smith, relatées dans Roxanne Warrior, «Case Study of the Economy of the Peigan Nation», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

5 McGhee, *Le Canada au temps des envahisseurs*, mentionné à la note 2.

6 Dan Gillis, *Impact Assessment: The Loss of Ten Seine Vessels from the Alert Bay Fishing Fleet*, Alert Bay (Colombie-Britannique), Nimpkish Indian Band, 1983.

7 Simon Brascoupé, «Kitigan Zibi Anishinabeg: Economic Case Study», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

8 D.J. Gillis et coll., «Work Plan and Budget: Case Study of the Alert Bay Aboriginal Economy», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

9 Larry Heinemann, «Metis Economic Development in Regina: A Case Study in the Aboriginal Economics Research Series», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

10 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, 32-33 Victoria, c. 6.

11 David Newhouse et coll., «The Six Nations Economy: Its Development and Prospects», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

12 Hugh A. Dempsey, «The Piegan Indians» dans *Glenbow*, septembre-octobre 1972, vol. 5, no 5, p. 4.

13 Peter Douglas Elias, *The Dakota of the Canadian Northwest: Lessons for Survival*, Winnipeg, University of Manitoba Press, 1988.

14 Sarah Carter, *Lost Harvests: Prairie Indian Reserve Farmers and Government Policy*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1990.

15 Plusieurs des études réalisées pour la Commission sur l'économie des communautés autochtones font ressortir le manque de connaissances sur l'économie des réserves et la faible collaboration des municipalités entourant ces réserves.

16 Voir le chapitre 11 du volume 1 et CRPA, *La réinstallation dans l'Extrême-Arctique: Un rapport sur la réinstallation de 1953-1955*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1994.

17 On trouvera une analyse de ces effets dans David DesBrisay, «The Impact of Major Resource Development Projects on Aboriginal Communities: A Review of the Literature», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

18 La plupart du temps, les programmes provinciaux et territoriaux sont similaires aux programmes fédéraux; ils en diffèrent par leur envergure plutôt que par leur nature. On trouvera un examen des mesures provinciales dans John Loxley, «The Economics of Community Development», rapport préparé dans le cadre du Programme de développement économique des autochtones, Winnipeg, 1986.

19 Projet autochtone d'évaluation de la SCDEA, «Une vue communautaire et autochtone de la Stratégie canadienne de développement économique autochtone», rapport préparé pour les communautés autochtones et le gouvernement du Canada, Ottawa, 1994.

20 H.B. Hawthorn (dir.), *Étude sur les Indiens contemporains du Canada: Rapport sur les besoins et mesures d'ordre économique, politique et éducatif*, Ottawa, Affaires indiennes, 1966, vol. 1, p. 11.

21 Peter Douglas Elias, *Development of Aboriginal People's Communities*, North York, Centre for Aboriginal Management Education and Training (CAMET) et Captus Press, 1991, p. 9.

22 First Nations Management, «Aboriginal Economic Development in Canada», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

23 Loxley, «The Economics of Community Development», mentionné à la note 18.

24 Le Programme des stratégies de mise en valeur des ressources humaines des collectivités indiennes et la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones (SCDEA) ont été fusionnés en 1992-1993.

25 Manitoba Indian Brotherhood Inc., *Wahbung: Our Tomorrows*, Winnipeg,

Manitoba Indian Brotherhood, 1971, pp. xv-xvi.

26 Yukon Native Brotherhood, «Together Today For Our Children Tomorrow: A Statement of Grievances and an Approach to Settlement by the Yukon Indian People», Whitehorse, Council for Yukon Indians, 1973.

27 Fraternité des Indiens du Canada, *A Strategy for the Socio-Economic Development of Indian People*, Ottawa, Fraternité des Indiens du Canada, 1976; Jack Beaver, *To Have What Is One's Own*, Ottawa, Comité national du développement socio-économique des Indiens, 1979; Projet autochtone d'évaluation de la SCDEA, mentionné à la note 19.

28 Enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie, *Le Nord: terre lointaine, terre ancestrale: Rapport de l'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1977; Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique des Indiens, *L'autonomie politique des Indiens au Canada: Rapport du Comité spécial*, Ottawa, Chambre des communes, 1983.

29 La politique canadienne des pêches, par exemple, prévoit des programmes destinés à aider les pêcheurs autochtones à acheter des bateaux ou à se procurer des permis de pêche individuels afin de pouvoir participer à la pêche côtière. Jusqu'à l'arrêt *Sparrow*, la défense des droits de pêche collectifs ancestraux ou issus de traités et l'implantation d'un secteur autochtone des pêches ne semblent pas avoir obtenu beaucoup d'appuis. Voir Parzival Copes et coll., «West Coast Fishing Sectoral Study: Aboriginal Peoples and the Fishery on Fraser River Salmon», étude réalisée pour la CRPA, 1994; GTA Consultants Inc., «Aboriginal Fisheries in the Maritimes», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

30 Les données sur la population s'identifiant comme autochtone proviennent de Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, qui visait les personnes d'ascendance autochtone et celles s'identifiant comme autochtones aux fins du recensement.

31 Allan Moscovitch et Andrew Webster, «Social Assistance and Aboriginal People», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

32 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), «Social Assistance Dependency On Reserve: An Initial Overview of Levels and

Trends», rapport préparé pour le MAINC, Ottawa, 1994.

33 Le nombre d'emplois nécessaires pour combler cet écart est calculé de la façon suivante. En premier lieu, on détermine, pour l'ensemble de la population canadienne et pour le groupe autochtone, le nombre de personnes de 15 ans et plus qui sont au travail. En second lieu, le nombre de personnes qui seraient au travail si le groupe autochtone affichait le même niveau d'emploi (61,0%) que l'ensemble de la population canadienne est calculé. La différence entre ces deux chiffres constitue l'écart des niveaux d'emploi. La somme des emplois nécessaires pour combler cet écart dans chacun des groupes autochtones est supérieure au nombre indiqué dans la colonne Total des autochtones, certaines personnes ayant été comptées dans plus d'un groupe autochtone du fait qu'elles ont donné plus d'une réponse à la question sur l'identification. Cela n'a aucune incidence sur les chiffres de la colonne Total des autochtones.

34 Une réserve désigne les terres qui ont été mises de côté expressément à l'usage et au profit d'une bande indienne. Il existe à peu près 2400 réserves au Canada, dont les deux tiers environ sont inoccupées. Une bande indienne peut occuper plus d'une réserve. Affaires indiennes et du Nord Canada et Commission canadienne des affaires polaires, *Budget des dépenses 1994-1995, Partie III*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1994.

35 *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, c. I-5, par. 2(1).

36 Conseil général des établissements métis, «Metis Settlements General Council Aboriginal Economies Report», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

37 André LeDressay, Delphine Pinkham et Maria Stanborough, «Drawing Home: A CED Study of the Kamloops Urban Aboriginal Community», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

38 S. Clatworthy, J. Hull et N. Loughren, «Patterns of Employment, Unemployment and Poverty, Part One», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

39 Clatworthy et coll., «Patterns of Employment».

40 Statistique Canada, «Scolarité, travail et activités connexes, revenu, dépenses et mobilité», Enquête auprès des peuples autochtones de 1991,

Programme des enquêtes postcensitaires, no 89-534 au catalogue, Ottawa, Industrie, Sciences et Technologie, 1993, p. 100.

41 Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, Programme des enquêtes postcensitaires, totalisations spéciales, Ottawa, 1991.

42 On trouvera une explication des termes «économies d'enclave» et «économies intégrées» dans David Newhouse et Ken Paul, «Indian Reserve Economies as Enclave Economies», Peterborough, Université Trent, Département des études autochtones, 1990.

43 S. Clatworthy, «The Migration and Mobility Patterns of Canada's Aboriginal Population», étude réalisée pour la CRPA, 1995, tableau 55, p. 259.

44 Statistique Canada, «âge et sexe», Recensement de 1991 et Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, tableau 2, no 94-327 au catalogue, Ottawa, Industrie, Sciences et Technologie, 1993; «Langue maternelle: données-échantillon (20%)», Recensement de 1991, no 93-333 au catalogue, Ottawa, Industrie, Sciences et Technologie, 1992.

45 Transcription de la Table ronde nationale sur les préoccupations des populations urbaines autochtones, CRPA, Edmonton (Alberta), 21 au 23 juin 1992.

46 Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, mentionné à la note 41, totalisations spéciales.

47 Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, totalisations spéciales. Cette question a été soulevée également par l'Ontario Native Women's Association dans son mémoire à la Commission. Voir Ontario Native Women's Association, *Anishnabequek and Their Families in Ontario*, mémoire présenté à la CRPA, 1993, p. 15. Voir *Un mot au sujet des sources* en début de volume.

48 On trouvera une explication plus détaillée des stratégies décrites ici dans John Loxley et coll., «Aboriginal People in the Winnipeg Economy: Case Study», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

49 Statistique Canada, «Divisions de recensement et subdivisions de recensement», Recensement de 1991, no 93-304 au catalogue, Ottawa, Industrie, Sciences et Technologie, 1992.

50 Le Nord est la terre natale de nombreuses nations, notamment les Tutchonis du Nord et du Sud, les Hans, les Kaskas, les Tlingits, les Tagish, les Gwich'ins, les Inuvialuit, les Dénés Sahtu, les Dénés Deh Cho, les Dogribs, les Dénés Sayisi, les Métis, les Cris, les Algonquins, les Inuit et les Innus. Le tableau 5.10 montre le nombre relatif d'autochtones dans chacune des régions du Nord.

51 Le plus souvent, le principal groupe d'identification comprenait une cinquantaine de personnes apparentées, mais ces groupes se rassemblaient en général pour certaines fonctions précises.

52 La connaissance est probablement l'élément le plus important de cette époque qui ait survécu: la science, la technologie et les préceptes moraux sur lesquels s'appuyait l'utilisation traditionnelle du territoire, fondée sur ce qu'on appelle parfois les «connaissances écologiques traditionnelles». La compréhension approfondie des caractéristiques des populations animales dont dépendaient les gens pour se nourrir et satisfaire leurs autres besoins, ainsi qu'une bonne connaissance de la géographie et des cycles du climat et du gibier, était indispensable au succès de la chasse, de la pêche et de la cueillette — et l'est encore aujourd'hui d'ailleurs.

53 Sinaaq Enterprises Inc., «Community Economic Case Study: Nain, Labrador», étude réalisée pour la CRPA, 1994, pp. 14-15.

54 Price Waterhouse, «Aboriginal Participation in the Minerals Industry», étude réalisée pour la CRPA, 1993; Jon Pierce et Robert Horal, «Aboriginal People and Mining in Nunavut, Nunavik and Northern Labrador», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

55 Michael 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.

56 Kenneth 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; Frances Abele, «Canadian Contradictions: Forty Years of Northern Political Development» dans *Arctic*, vol. 40, no 4, décembre 1987, p. 310; Shelagh D. Grant, *Sovereignty or Security? Government Policy in the Canadian North, 1936-1950*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1988; Gordon Robertson, *Northern Provinces: A Mistaken Goal*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1985; Prince et Juniper, «Public Power and the Public Purse».

57 Ken Coates a recueilli des données sur les peuples autochtones vivant dans ce qui est aujourd'hui le territoire du Yukon. Voir Ken S. Coates, *Best Left as Indians: Native-White Relations in the Yukon Territory, 1840-1973*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1991. Yupik Harold Napoleon a pour sa part établi une analogie frappante entre ces effets et le syndrome de stress posttraumatique identifié dans le sillage de la guerre du Viêt-nam. Voir Y.H. Napoleon, *Yuuyaraq: The Way of the Human Being*, sous la direction d'Eric Madsen, Fairbanks, Université de l'Alaska, Center for Cross Cultural Studies, 1991.

58 Enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie, mentionné à la note 28.

59 La première de ces ententes a été la Convention de la Baie James et du Nord québécois, négociée avec les Cris et les Inuit du nord du Québec en 1975. Elle a été suivie de sept autres. Voir Québec, *Convention de la Baie James et du Nord québécois et conventions complémentaires*, Québec, Publications du Québec, 1991.

60 Comité spécial de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest chargé d'étudier l'économie du Nord, *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 Claim Settlements in the Northwest Territories*, Yellowknife, Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, 1989. Ces facteurs semblent toucher la majorité ou la totalité des ententes sur les revendications globales. Voir Letha Maclachlan, «Northern Comprehensive Land Claims Agreements», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

61 Maclachlan, «Northern Comprehensive Land Claims»; ATII Training Inc., «Northern Education and Training Systems for Inuit: A Strategic Analysis», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

62 Stephen Cornell et Joseph Kalt, «Reloading the Dice: Improving the Chances for Economic Development on American Indian Reservations» dans *What Can Tribes Do? Strategies and Institutions in American Indian Economic Development*, sous la direction de Cornell et Kalt, Los Angeles, Université de la Californie, American Indian Studies Center, 1992, p. 14. La liste des éléments indispensables au développement économique énumérés ci-après se trouve aux pages 8 à 10.

63 Gillis et coll., «Case Study of the Alert Bay Aboriginal Economy», mentionné à la note 8.

64 L'exposé contenu dans la partie intitulée «Economic and Social Development: Treaty Foundations» dans Thalassa Research, «De nation à nation: Les relations entre les nations indiennes et la Couronne au Canada», étude réalisée pour la CRPA, 1994, éclaire utilement la présente section.

65 James Morrison, «The Robinson Treaties of 1850: A Case Study», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

66 Les citations sont tirées du texte du traité reproduit dans Union of Nova Scotia Indians and Native Council of Nova Scotia, *The Mi'kmaq Treaty Handbook*, Sydney et Truro (Nouvelle-Écosse), Native Communications Society of Nova Scotia, 1987.

67 William S. Grodinsky, «For the Benefit of All: Report on Aboriginal Business Management Development», Montréal, Comité des industries autochtones, 1991, p. 1.

68 Joseph P. Kalt, «Souveraineté et développement économique des réserves: quelques leçons des États-Unis» dans CRPA, *Un partage garant d'autonomie*, mentionné à la note 1, p. 41.

69 Loxley et coll., «Aboriginal People in the Winnipeg Economy», mentionné à la note 48.

70 Kalt, «Souveraineté et développement économique», mentionné à la note 68, pp. 37 et 41.

71 Lester Lafond, «La terre et les ressources, d'hier à aujourd'hui» dans CRPA, *Un partage garant d'autonomie*, mentionné à la note 1, p. 65.

72 Projet d'évaluation autochtone de la SCDEA, mentionné à la note 19.

73 Cornell et Kalt, «Reloading the Dice», mentionné à la note 62.

74 Les études de cas des collectivités réalisées pour la CRPA sont les suivantes: Del Anaquod et Vikas Khaladkar, «Case Study — The First Nations Economy in the City of Regina», 1993; Stephen Augustine, Tammy Augustine, Beatrice Francis, Richard Lacasse, Berthe Lambert et Darlene Sock, «Economic Profile of Big Cove — Case Study Analysis», 1994; Brascoupé, «Kitigan Zibi Anishinabeg Economic Case Study», mentionné à la note 7; Gillis et coll., «Case Study of the Alert Bay Aboriginal Economy», mentionné à la note 8; Institut culturel et éducatif montagnais, «Développement et entrepreneurship dans les communautés montagnaises du Québec», 1993; Lac Seul First Nation, «*Pizaaniziwin* (Living a Life in Balance and Moderation); *Giigaagaashgitoomin Kehonjehbimaachiitizoyung* (We Have the Ability to Make our Livelihood); The Economy of the Obishikokaang (Lac Seul) Anishinaabeg», 1994; LeDressay et coll., «Drawing Home», mentionné à la note 37; Loxley et coll., «Aboriginal People in the Winnipeg Economy», mentionné à la note 48; Gwen Reimer et Andrew Dialla, «Case Study of an Inuit Economy: Pangnirtung, Northwest Territories», 1994; Sasknative Economic Development Corporation, «Métis Economic Development in Regina», 1994; Sinaaq Enterprises, «Economic Case Study — Nain, Labrador», mentionné à la note 53; Gary Tompkins et coll., «La Loche Community Case Study», 1995; Warrior, «Economy of the Peigan Nation», mentionné à la note 4; Weinstein, «The Ross River Dena», mentionné à la note 3.

75 Notre étude de cas sur les Six-Nations a cependant révélé un progrès lent et fragile dans le rapprochement et la coexistence des deux formes de gouvernement. Voir David Newhouse et coll., «The Six Nations Economy», mentionné à la note 11.

76 Gillis et coll., «Case Study of the Alert Bay Aboriginal Economy», mentionné à la note 8.

77 Voir par exemple la description du projet «Keep Our Circle Strong» dans Warrior, «Case Study of the Economy of the Peigan Nation», mentionné à la

note 4.

78 Stewart A. Perry, *Le développement régional par l'engagement communautaire — Une évaluation de l'expérience américaine à l'intention des spécialistes canadiens en matière de politiques de développement*, Document sur le développement local no 17, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1989, p. 28.

79 Michael B. Decter et Jeffrey A. Kowall, «Étude de cas — La Société de développement Kitsaki de la bande indienne de La Ronge, Sask.», Document sur le développement local no 9, Ottawa, Conseil économique du Canada, octobre 1989.

80 Newhouse et coll., «Case Study of the Six Nations Economy», mentionné à la note 11.

81 LeDressay et coll., «Drawing Home», mentionné à la note 37.

82 Copes et coll., «West Coast Fishing Sectoral Study», mentionné à la note 29. Voir aussi GTA Consultants Ltd., «Aboriginal Fisheries in the Maritimes», mentionné à la note 29.

83 William J. Hatton and Associates, «Métis Involvement in Northern Saskatchewan Mining Sectoral Study», étude réalisée pour la CRPA, 1993, p. 3.

84 Jeffrey Davidson, «Rethinking Aboriginal Participation in the Minerals Industry: An Exploration of Alternative Modes», étude réalisée pour la CRPA, 1994. Voir aussi Price Waterhouse, «Aboriginal Participation in the Minerals Industry», mentionné à la note 54. Pour des observations sur le secteur pétrolier et gazier, voir Begley Consulting Ltd., «Oil and Gas Sectoral Study», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

85 Garry Merkel, Frank Osendarp et Peggy Smith, «Sectoral Study: Forestry. The Forest Industry's Relationship with Aboriginal Peoples», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

86 Cluff Lake Board of Inquiry, *The Cluff Lake Board of Inquiry Final Report*, Regina, Gouvernement de la Saskatchewan, 1978, p. 206.

87 Hatton, «Northern Saskatchewan Mining Study», mentionné à la note 83, pp. 61 à 68.

88 Vérificateur général du Canada, «Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien» dans *Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, 1992*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1992, p. 413.

89 Davidson, «Rethinking Aboriginal Participation in the Minerals Industry», mentionné à la note 84.

90 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 *Un mot au sujet des sources* en début de volume.

91 GTA Consultants, «Aboriginal Fisheries in the Maritimes», mentionné à la note 29, p. 48.

92 Copes et coll., «West Coast Fishing Sectoral Study», mentionné à la note 29.

93 GTA Consultants, «Aboriginal Fisheries in the Maritimes», mentionné à la note 29. On trouvera une argumentation en faveur des organisations sectorielles en agriculture dans C.M. Williams, «Sectoral Study: Agriculture», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

94 Vérificateur général du Canada, *Rapport à la Chambre des communes, 1992*, mentionné à la note 88, p. 413.

95 Carter, *Lost Harvests*, mentionné à la note 14, p. ix.

96 Voir le chapitre 5 du volume 4. Certaines tentatives ont cependant été faites en vue d'établir des réserves métisses ou des exploitations agricoles coopératives, y compris les établissements métis de l'Alberta et l'expérience des coopératives agricoles en Saskatchewan. Pour une brève histoire de l'agriculture chez les Métis, voir Richard Fulham, *A Report on Metis Agriculture in Canada*, préparé pour l'Industrial Adjustment Committee on Aboriginal Agriculture, Winnipeg, 1992; Richard Fulham, «An Historical

Review of Métis Agriculture and Its Current Status in Canada», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

97 Williams, «Sectoral Study: Agriculture», mentionné à la note 93, pp. 60-61.

98 Par exemple, pour ouvrir droit aux subventions, les projets devaient employer au moins trois personnes et le demandeur devait fournir 20% du capital. Fulham, «A Report on Metis Agriculture», mentionné à la note 96, p. 12-13. Pour l'ARDA, voir L.R.C. 1985, c. A-3. Un examen des ententes spéciales ARDA figure dans *L'Entente spéciale ARDA et l'orientation future du développement socio-économique des autochtones*, Ottawa, Ministère de l'Expansion économique régionale, 1978. Pour une description des EDER, voir *Répertoire des programmes et activités fédéraux-provinciaux, 1993-1994 et 1994-1995*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 1995.

99 Williams, «Sectoral Study: Agriculture», mentionné à la note 93.

100 Williams, «Sectoral Study: Agriculture».

101 Williams, «Sectoral Study: Agriculture».

102 Warrior, «Economy of the Peigan Nation», mentionné à la note 4.

103 Craig Fossay et David Cassie, *A Foundation for Change — A Profile of the First Nations Agricultural Sector*, Winnipeg, Peat Marwick, Stevenson and Kellogg, 1993, pp. 11, 14 et 20. Ce rapport s'appuie sur des données fournies par la Manitoba Aboriginal Resources Association, qui, en 1991, avait des données touchant 122 des quelque 165 à 200 agriculteurs autochtones actifs de la province.

104 Fulham, «A Historical Review of Metis Agriculture», mentionné à la note 96, p. 85. Fulham estime à 450 environ le nombre d'agriculteurs métis dans les trois provinces des Prairies. Son échantillon de 80 répondants n'est pas nécessairement représentatif de l'ensemble du groupe.

105 Williams, «Sectoral Study: Agriculture», mentionné à la note 93.

106 Williams, «Sectoral Study: Agriculture». Voir aussi Fossay et Cassie, *First Nations Agricultural Sector*, mentionné à la note 103, p. 26.

107 Fulham, «A Historical Review of Metis Agriculture», mentionné à la note 96, pp. 81-82.

108 Claudia Notzke décrit deux incidents où des «voisins inquiets» se sont opposés aux tentatives déployées par les bandes indiennes pour élargir leur assise territoriale. Voir *Aboriginal Peoples and Natural Resources in Canada*, North York, Captus Press, 1994, pp. 181-182.

109 Notzke, *Aboriginal Peoples*, p. 179. Voir aussi Warrior, «Economy of the Peigan Nation», mentionné à la note 4.

110 Notzke, *Aboriginal Peoples*, p. 180.

111 Fulham, «A Historical Review of Metis Agriculture», mentionné à la note 96, pp. 82 à 84.

112 Williams, «Sectoral Study: Agriculture», mentionné à la note 93.

113 Garven and Associates, «Aboriginal Agriculture Training Needs and Strategies: Final Report», préparé pour le Comité d'ajustement industriel sur l'agriculture autochtone, Ottawa, Développement des ressources humaines, avril 1994, p. iii.

114 Ces chiffres sont tirés de l'Enquête auprès des peuples autochtones de 1991. Aux entrepreneurs, nous avons ajouté les personnes n'ayant pas déclaré être propriétaires d'une entreprise en 1991 mais qui, dans le Recensement de 1991, ont dit avoir travaillé à leur compte en 1990. Les chiffres sur le nombre de propriétaires d'entreprises varient énormément en fonction de la question posée. Pour de plus amples renseignements, voir Clatworthy et coll., «Patterns of Employment», mentionné à la note 38.

115 Clatworthy et coll., «Patterns of Employment», tableau 44.

116 Clatworthy et coll., «Patterns of Employment», tableaux 47 et 48.

117 Goss Gilroy Inc., «Financial Performance and Employment Creation Relating to Firms Assisted by ABDP», étude réalisée pour Industrie, Sciences et Technologie Canada, Ottawa, 1993.

118 Projet autochtone d'évaluation de la SCDEA, mentionné à la note 19.

119 Lafond, «La terre et les ressources, d'hier à aujourd'hui», mentionné à la note 1, p. 64.

120 Ron Jamieson, «Bâtir une économie autochtone», dans CRPA, *Un partage garant d'autonomie*, mentionné à la note 1, p. 279.

121 Jamieson, «Bâtir une économie autochtone», p. 280.

122 Corinne Jetté, «Créer un climat de confiance: la prestation de services dans les collectivités autochtones» dans CRPA, *Un partage garant d'autonomie*, mentionné à la note 1, p. 128.

123 Yvon Gasse, Marcelle Bouchard et Aline D'Amours, «The Development of Entrepreneurship in Native Communities: A Matter of Culture and Adaptation», Document de travail 92-48, Québec, Université Laval, Faculté des sciences de l'administration, juillet 1992.

124 David Newhouse, «Les économies autochtones modernes: un capitalisme à visage autochtone» dans CRPA, *Un partage garant d'autonomie*, mentionné à la note 1, p. 92.

125 Newhouse, «Les économies autochtones modernes», pp. 96-97.

126 Pour une analyse des petites entreprises autochtones, voir Wanda Wattunee, *In Business for Ourselves: Northern Entrepreneurs*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1992.

127 Une firme autochtone, Abenaki Computers Enterprises Ltd., dont les bureaux sont à Orléans (Ontario), Akwesasne et Winnipeg, a créé son propre logiciel, complémentaire aux logiciels de comptabilité, qui tient compte des besoins des collectivités autochtones. Il comprend des modules sur l'administration des programmes de développement économique, d'éducation et de logement.

128 Obonsawin, Irwin Consulting Inc., «Fostering the Growth of the Aboriginal Business Sector», document d'orientation réalisé pour la CRPA, 1994.

129 Yvon Gasse et Harold Bhérier (dir.), *L'entrepreneurship autochtone, la clé de l'autonomie*, Comptes rendus du Colloque national sur l'entrepreneurship autochtone, Québec, Institut de recherches politiques, 1990, pp. 78-79.

130 Service d'assistance canadienne aux organismes, mémoire présenté à la CRPA, 1992. Le mémoire souligne l'importance des conseils non seulement avant la mise sur pied de l'entreprise, mais aussi lorsqu'elle fait ses premiers pas.

131 Gasse et coll., «Development of Entrepreneurship», mentionné à la note 123, p. 10.

132 Cette constatation et les exemples qui suivent sont tirés d'entrevues avec les cadres d'entreprises collectives, réalisées pour le compte de la CRPA par Lorne Ellingson, de Toronto Consultants International Ltd.

133 Comité des industries autochtones, *À l'avantage de tous: Rapport sur le développement de la gestion d'entreprises autochtones*, Montréal, 1991, pp. 28-29.

134 Entrevue avec Fred Hall reproduite dans Lorne Ellingson, «Community-Owned Enterprises», Toronto, Toronto Consultants Ltd., 1995, p. 14.

135 Robert Louie, chef de la Première nation de Westbank, cité dans Ellingson, «Community-Owned Enterprises», p. 14.

136 Entrevue avec Gary Kijowski, reproduite dans Ellingson, «Community-Owned Enterprises», p. 14.

137 Peter Quaw, chef de la nation des Lheit Lit'ens, dans son allocution à la conférence «Doing Business with Aboriginal Canada», Toronto, *The Financial Post*, 21 avril 1994.

138 Industrie Canada, *Programme: emploi et croissance, L'innovation: La clé de l'économie moderne*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1994, p. 24. Depuis la publication de ce document d'orientation, Industrie Canada a été confronté à une forte opposition, de la part du milieu des affaires, à l'idée des marchés réservés aux petites entreprises. Alors qu'une initiative prudente

a été lancée au MAINC, principalement à l'intention des entreprises dans les réserves, Industrie Canada cherche à rendre le système de soumissions plus accessible aux fournisseurs en général, plutôt qu'à accorder une préférence à certaines catégories d'entreprises.

139 Conseil canadien de promotion des entreprises autochtones, «Presentation to the Royal Commission on Aboriginal Peoples, Spring 1993», mémoire présenté à la CRPA, pp. 32 et 33.

140 Voir par exemple *Canadian Business Speaks Out on Access to Capital*, Ottawa, Centre canadien du marché du travail et de la productivité, 1995.

141 Fulham, «A Historical Review of Métis Agriculture», mentionné à la note 96.

142 Voir Aboriginal Peoples Business Association, «Access to Capital: Problems Facing Aboriginal People», mémoire présenté à la CRPA, 1993. Voir aussi Conseil général des établissements métis, «Aboriginal Economics Report», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

143 Michael L. Rice, Caisse populaire de Kahnawake, Transcription des audiences de la CRPA, Kahnawake, 5 mai 1993; Jo-Anne Ferguson, Credit Union Central of Saskatchewan, Transcriptions des audiences de la CRPA, Ottawa, 18 novembre 1993.

144 Claude Têtu, Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec, Transcriptions des audiences de la CRPA, Montréal, 19 novembre 1993.

145 Voir, par exemple, l'exposé de William Lyall, «Conserver la richesse et les leviers de commande dans les collectivités autochtones éloignées» dans CRPA, *Un partage garant d'autonomie*, mentionné à la note 1, pp. 146 et 147-148.

146 *Aboriginal Business*, octobre 1994.

147 La banque proposée sera d'abord constituée en banque inscrite à l'annexe II, mais elle a l'intention de demander plus tard d'être inscrite à l'annexe I de la *Loi sur les banques*. Voir *First Nations Bank of Canada*

Proposal, Federation of Saskatchewan Indian Nations, Chiefs Legislative Assembly, 20 septembre 1995.

148 Economic Development for Canadian Aboriginal Women (EDCAw), «Access to Financial Institutions by Aboriginal Business Women», mémoire présenté à la CRPA, 1994.

149 Une étude de référence réalisée par le projet a établi qu'un ménage sur trois dans les réserves touchait de l'argent provenant d'un travail autonome et pouvait donc en principe profiter du fonds de prêts aux micro-entreprises. Voir Lashelle Brant, First Peoples Fund of Toronto, Transcription des audiences de la CRPA, Toronto, 3 novembre 1993.

150 ADOPEM (Asociación dominicana para el desarrollo de la mujer) en République dominicaine a ajouté un autre élément au jeu du nantissement en exigeant de toutes les femmes qui empruntent qu'elles déposent un pourcentage de leur prêt dans un compte d'épargne au moment où elles le touchent. Elles paient aussi un droit d'adhésion. Elles peuvent retirer l'un et l'autre quand elles ont fini de rembourser leur prêt. Entre temps, cet argent permet de faire d'autres prêts. Voir EDCAw, «Access to Financial Institutions», mentionné à la note 148.

151 Loxley et coll., «Aboriginal People in the Winnipeg Economy», mentionné à la note 48.

152 Sinaaq suggère de créer un programme similaire de prêts aux micro-entreprises pour appuyer l'économie de subsistance dans le Nord canadien en convertissant la moribonde Caisse de prêts aux Esquimaux. On trouvera une brève description de cette caisse dans CRPA, *La réinstallation dans l'Extrême-Arctique*, mentionné à la note 16, annexe 6.

153 Gass Gibroy Inc., *Economic Impacts of Aboriginal Businesses: A Preliminary Analysis*, étude réalisée pour Industrie Canada, Ottawa, janvier 1994.

154 David P. Bowra et John C. Bowyer, «Aboriginal Capital Corporations Program: Situation Assessment», rapport présenté aux Programmes économiques autochtones, Industrie, Sciences et Technologie Canada, juin 1993.

155 Deloitte & Touche Management Consultants, *ACC Strategic Planning Initiative: Final Report*, rapport préparé par Shorebank Advisory Services et Deloitte & Touche Management Consultants pour les Programmes économiques autochtones, Industrie Canada, Guelph, 1994.

156 EDCAw, «Access to Financial Institutions», mentionné à la note 148.

157 Loxley et coll., «Aboriginal People in the Winnipeg Economy», mentionné à la note 48.

158 Edward T. Jackson et Jonathan Peirce, «Mobilizing Capital for Regional Development» dans *Regional Development from the Bottom Up*, sous la direction de Michael Lewis, Vernon (Colombie-Britannique), Westcoast Development Group, 1993.

159 Conseil canadien de promotion des entreprises autochtones, mentionné à la note 139, p. 30.

160 Pour une analyse pertinente au contexte américain, voir Richard Pottinger, «The American Indian Development Bank?» dans *American Indian Culture and Research Journal*, vol. 16, no 1, 1992, p. 137.

161 Cet exposé s'inspire du compte rendu d'un atelier sur l'accès aux capitaux, parrainé par la CRPA et l'Association des banquiers canadiens, qui a eu lieu à Toronto le 22 novembre 1993. Voir aussi John Giokas, «The *Indian Act*: Evolution, Overview and Options for Amendment and Transition», étude réalisée pour la CRPA, 1995. L'évolution historique de la *Loi sur les Indiens* est décrite dans le chapitre 9 du volume 1 du présent rapport.

162 On trouvera une analyse d'une récente initiative dans le sens de l'adoption d'une autre loi pour la gestion des terres dans Giokas, «The *Indian Act*». Voir aussi le chapitre 9 du volume 1.

163 Giokas, «The *Indian Act*».

164 Giokas, «The *Indian Act*».

165 *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335; *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075.

166 Document de base préparé pour le National Aboriginal Financing Symposium, Fredericton (Nouveau-Brunswick), 5 au 8 février 1995. Voir aussi Michael L. Rice, «Kaknawake: l'apport d'une caisse populaire» dans CRPA, *Un partage garant d'autonomie*, mentionné à la note 1, pp. 270-271.

167 Bruce Johnstone, «Creative banking set to help Indians», *Regina Leader Post*, 15 septembre 1994, p. D7.

168 Statistique Canada, «âge, sexe et état matrimonial: Le pays», Recensement de 1991, no 93-310 au catalogue, Ottawa, Industrie, Sciences et Technologie Canada, 1992; 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 CRPA, 1995.

169 Loxley et coll., «Aboriginal People in the Winnipeg Economy», mentionné à la note 48.

170 Par exemple, dans le cadre d'une enquête effectuée à Winnipeg auprès de 122 familles autochtones, dont 76% des répondants étaient des femmes, 24% des réponses ont indiqué que la pénurie de services de garde constituait le principal problème pour obtenir ou conserver un emploi, comparativement à 5% des répondants de la même ville lors de l'Enquête auprès des peuples autochtones. Voir John Loxley, «Child Care Arrangements and the Aboriginal Community in Winnipeg», supplément à «Aboriginal People in the Winnipeg Economy», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

171 Développement des ressources humaines Canada, *Rapport annuel, Loi sur l'équité en matière d'emploi, 1994*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1994, pp. 30 et 31.

172 Conseil du Trésor, *L'équité en emploi dans la fonction publique, Rapport annuel 1992-1993*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1994.

173 *Loi concernant l'équité en matière d'emploi* (projet de loi C-64), 1^{re} session, 35^e législature, ayant reçu l'assentiment royal le 15 décembre 1995. Cette mesure législative assujettissait également la fonction publique fédérale aux dispositions de la loi.

174 Extrait d'une entrevue préparatoire à une audience d'appel d'un congédiement à la Commission de la fonction publique, cité dans Corinne Jetté, «The Dynamics of Exclusion: Discrimination and Other Barriers Facing Aboriginal Peoples in the Labour Market», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

175 Peter George, Peter Kuhn et Arnold Sweetman, «Patterns of Employment, Unemployment and Poverty (Part Two): A Comparative Analysis of Several Aspects of the Employment Experience of Aboriginal and Non-Aboriginal Canadians Using 1991 Census Public Use Microdata», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

176 Aboriginal Advisory Council, Commission de la fonction publique du Manitoba, «Presentation to the Royal Commission on Aboriginal Peoples, December 8, 1992», mémoire présenté à la CRPA, 1992.

177 Commission de la fonction publique, «Étude sur le maintien des autochtones à la fonction publique fédérale», 1991, pp. 18-19, cité dans Jetté, «The Dynamics of Exclusion», mentionné à la note 174.

178 Renseignements fournis par Développement des ressources humaines Canada.

179 Tina Eberts, «Pathways to Success: Aboriginal Decision-Making in Employment and Training» dans *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, sous la direction de John Hylton, Saskatoon, Purich, 1994.

180 Loxley et coll., «Aboriginal People in the Winnipeg Economy», mentionné à la note 48; Heinemann, «Metis Economic Development in Regina», mentionné à la note 9.

181 Eberts, «Pathways to Success», mentionné à la note 179.

182 Universalialia, «Assessment of the Pathways to Success Strategy, Final Report to the National Aboriginal Management Board», Montréal, juin 1994, p. 23.

183 Lars Osberg, «Social Policy and the Demand Side», exposé présenté

lors d'un atelier sur le soutien du revenu organisé par le Forum canadien de recherche sur la situation d'emploi, tenu à Ottawa le 24 septembre 1993, Halifax, Université Dalhousie, 1993.

184 Loxley et coll., «Aboriginal People in the Winnipeg Economy», mentionné à la note 48.

185 Universalia, «Assessment of Pathways», mentionné à la note 182, pp. 76-77.

186 Voir Congrès du Travail du Canada, «Les droits des autochtones et le mouvement syndical: Rapport du Congrès du Travail du Canada», 1993, et Métallurgistes unis d'Amérique, «Aboriginal Studies Project», 1993, mémoires présentés à la CRPA.

187 Voir par exemple Conseil du Trésor, «Fermer le cercle: Rapport du Groupe de consultation des autochtones sur l'équité en matière d'emploi», mémoire présenté à la CRPA, 1992.

188 Association des banquiers canadiens, «Brief submitted to the Royal Commission on Aboriginal Peoples», mémoire présenté à la CRPA, 1993, p. 8.

189 Renseignement fourni par Jim Carbery, conseiller principal aux programmes autochtones, Syncrude Canada Ltd., Fort McMurray (Alberta).

190 Notre exposé sur l'Aboriginal Training and Employment Services (ATES), qui portait auparavant le nom de Native Employment Services, est tiré de Loxley et coll., «Aboriginal People in the Winnipeg Economy», mentionné à la note 48.

191 Loxley et coll., «Aboriginal People in the Winnipeg Economy».

192 Reimer et Dialla, «A Case Study of an Inuit Economy», mentionné à la note 74.

193 Gillis et coll., «Case Study of Alert Bay», mentionné à la note 8.

194 Clatworthy et coll., «Patterns of Employment», mentionné à la note 38.

195 Compagnie des entreprises crie de développement économique (CREECO) Inc., *Rapport annuel, 1993-1994*.

196 André LeDressay, «Une brève tax(inomie) de la fiscalité et du développement économique des premières nations» dans CRPA, *Un partage garant d'autonomie*, mentionné à la note 1, p. 227.

197 Reimer et Dialla, «A Case Study of an Inuit Economy», mentionné à la note 74.

198 Clare Wasteneys, «Regional Overview of Aboriginal Child Care in Ontario and Quebec», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

199 Loxley, «Child Care Arrangements», mentionné à la note 170, p. 4.

200 Wasteneys, «Regional Overview», mentionné à la note 198.

201 L'analyse qui suit est tirée de George et coll., «Patterns of Employment (Part Two)», mentionné à la note 175. La Commission se sert habituellement des données tirées de l'Enquête auprès des peuples autochtones de 1991 mais, dans cette étude, des données du Recensement de 1991 ont été utilisées pour comparer les groupes autochtones et non autochtones.

202 Conseil pour l'avancement des agents de développement autochtones, «Final Report and Recommendations on Native Community Economic Development Officers Training Needs Assessment», mémoire présenté à la CRPA, 1993.

203 Conseil économique du Canada, *L'emploi au futur: Tertiarisation et polarisation*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1990, p. 16.

204 Développement des ressources humaines Canada, «La sécurité sociale dans le Canada de demain: Document de travail», Ottawa, 1994.

205 Del C. Anaquod, «Aboriginal Economic Training, Education and Employment», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

206 Par exemple, en 1945, la ration mensuelle de secours aux Indiens se

composait ainsi: [TRADUCTION] «farine, 24 lb; avoine, 6 lb; sucre, 2 lb; saindoux, 3 lb; fèves, 5 lb; riz, 2 lb; fromage, 1 lb; viande, 5 à 10 lb, selon le prix. Ces maigres rations étaient calculées sur la base de 3000 calories par jour». Voir Moscovitch et Webster, «Social Assistance and Aboriginal People», mentionné à la note 31.

207 Ces chiffres reflètent non seulement la dépendance croissante, mais aussi l'augmentation de la population et l'effet du projet de loi C-31 qui a rendu leur statut à certains Indiens.

208 MAINC, Analyse quantitative et recherches socio-démographiques, Information et Analyse de gestion, Finances et services professionnels, «Données ministérielles de base, 1992», Ottawa, 1992.

209 Moscovitch et Webster, «Social Assistance and Aboriginal People», mentionné à la note 31.

210 Moscovitch et Webster, «Social Assistance and Aboriginal People».

211 Entrevue citée dans First Nations Management, «Aboriginal Economic Development», mentionné à la note 22.

212 D'après Moscovitch et Webster, «Social Assistance and Aboriginal People», mentionné à la note 31.

213 Moscovitch et Webster, «Social Assistance and Aboriginal People».

214 Cité dans Moscovitch et Webster, «Social Assistance and Aboriginal People».

215 Voir Brigitte Kitchen, «Wartime Social Reform: The Introduction of Family Allowances» dans *Revue canadienne d'éducation en service social*, vol. 7, no 1, 1981. Voir aussi David A. Wolfe, «The Rise and Demise of the Keynesian Era in Canada: Economic Policy, 1930-1982» dans *Modern Canada, 1930-1980's: Readings in Canadian Social History*, sous la direction de M.S. Cross et G.S. Kealy, Toronto, McClelland and Stewart, 1984, vol. 5.

216 Pour un exposé de l'évolution des allocations familiales, voir B. Kitchen, «The Introduction of Family Allowances in Canada» dans *The "Benevolent"*

State: The Growth of Welfare in Canada, sous la direction de A. Moscovitch et J. Albert, Toronto, Garamond Press, 1987, pp. 222 à 241.

217 Santé et Bien-être social Canada, «Chronologie d'une sélection de lois fédérales ayant trait à la sécurité sociale, 1918-1993», juillet 1993, p. 10.1.

218 Cité dans Allan Moscovitch, «The Canada Assistance Plan: A Twenty Year Assessment» dans *How Ottawa Spends, 1988-89: The Conservatives Heading into the Stretch*, sous la direction de K.A. Graham, Ottawa, Carleton University Press, 1995. La citation de Cassidy figure dans un article sur l'évolution de la *Loi sur l'assurance-chômage* de James Struthers, «Shadows from the Thirties: The Federal Government and Unemployment Assistance, 1941-1956» dans *The Canadian Welfare State: Evolution and Transition*, sous la direction de J.S. Ismael, Edmonton, University of Alberta Press, 1987, p. 10.

219 Struthers, «Shadows from the Thirties», pp. 10 à 26.

220 *Loi sur l'assistance-chômage*, S.C., 1956, c. 26, al. 4(1)c).

221 En 1945, les rations alimentaires représentaient 4\$ ou 5\$ de secours par mois à une époque où la prestation de pension de vieillesse maximale fondée sur l'évaluation des revenus pour les non-autochtones était de 25 \$. Moscovitch et Webster, «Social Assistance and Aboriginal People», mentionné à la note 31.

222 Il ne faut pas sous-estimer le legs du régime des rations: «bien-être social» et «rations» sont toujours synonymes dans bien des collectivités. Un autochtone a raconté à nos chercheurs ses souvenirs du régime de rations. Comme certains articles du magasin local étaient réservés pour les rations de secours, tous les assistés sociaux de sa collectivité étaient reconnaissables au type de jeans et de chemises à carreaux qu'ils portaient.

223 Entrevue citée dans First Nations Management, «Aboriginal Economic Development», mentionné à la note 22.

224 Le système de financement de l'aide sociale est en train de changer à la suite de la décision prise par le gouvernement fédéral en février 1995 de remplacer, à compter du 1er avril 1996, le Régime d'assistance publique du

Canada par une subvention globale au titre du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Au moment de la rédaction du rapport, les conditions liées à cette subvention n'étaient pas encore arrêtées.

225 Le financement, l'administration et le versement de l'aide sociale aux autochtones sont en fait très compliqués. Pour de plus amples précisions, voir Allan Moscovitch et Andrew Webster, «Aboriginal Social Assistance Expenditures» dans *How Ottawa Spends 1995-96: Mid-Life Crises*, sous la direction de Susan Phillips, Ottawa, Carleton University Press, 1995, pp. 214 à 217.

226 Entrevue citée dans First Nations Management, «Aboriginal Economic Development», mentionné à la note 22.

227 Développement des ressources humaines Canada, «La sécurité sociale dans le Canada de demain», mentionné à la note 204.

228 Conseil national du bien-être, *Choisir de travailler: incitatifs et désincitatifs, Rapport du Conseil national du bien-être*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1993.

229 Hugh E.Q. Shewell, «The Use of Social Assistance for Employment Creation on Indian Reserves: An Appraisal», rapport rédigé pour l'Institut de recherches politiques, Toronto, 1989.

230 Développement des ressources humaines Canada, «La sécurité sociale dans le Canada de demain», mentionné à la note 204.

231 Congrès des peuples autochtones, «Submission to the Standing Committee», p. 25.

232 Association nationale des centres d'amitié, *National Consultation on Social Security Reform*, rapport final, Développement des ressources humaines Canada, 1994.

233 Shewell, «The Use of Social Assistance», mentionné à la note 229, p. 7.

234 Entrevue citée dans First Nations Management, «Aboriginal Economic Development», mentionné à la note 22.

235 Développement des ressources humaines Canada, «Examen structurel de la stratégie Les chemins de la réussite», 1995, p. 5.

236 Entrevue citée dans First Nations Management, «Aboriginal Economic Development» mentionné à la note 22.

237 Moricetown Indian Band (Colombie-Britannique) dans Shewell, «The Use of Social Assistance», mentionné à la note 229, p. 35.

238 Ontario, First Nations' Project Team, «Social Assistance Legislation Review», Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1992, p. 12.

239 First Nations' Project Team, p. 8.

240 Ontario, Ministère des Services sociaux et communautaires, Groupe consultatif des nouvelles mesures législatives en matière d'aide sociale, *Passer à l'action: Rapport sur la réforme législative*, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1992, p. 80.

241 Le programme de développement personnel de la bande indienne du lac McLeod est financé dans le cadre des Modes optionnels de financement (MOF) du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Une communauté des Premières nations peut recourir aux MOF pour élaborer et réaliser ses propres projets d'aide sociale. Elle doit toutefois respecter certains critères définis dans les normes nationales pour les programmes du ministère, ainsi que les normes énoncées dans le Régime d'assistance publique du Canada. First Nations' Project Team, «Social Assistance», mentionné à la note 238, pp. 40-41.

242 Elizabeth J. Beale, *Regional Development in Atlantic Canada: An Overview and a Case Study of the Human Resources Development Association*, Document sur le développement local no 3, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1989.

243 Frederick H. Weihs et Sinaaq Enterprises Inc., «A Review and Assessment of the Economic Utilisation and Potential of Country Food in the Northern Economy», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

- 244** Lynda Lange, «Fractured Vision: Frustration and Hope in Fort Resolution, N.W.T.», étude réalisée pour la CRPA, 1993.
- 245** 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 Subarctic Communities», étude réalisée pour la CRPA, 1993.
- 246** Canadian Arctic Resources Committee, «Aboriginal Peoples, Comprehensive Land Claims, and Sustainable Development in the Territorial North», mémoire présenté à la CRPA, annexe E, pp. 11 à 16.
- 247** Ontario, *Passer à l'action*, mentionné à la note 240, pp. 46-47.
- 248** Pour plus de précisions sur le programme australien, voir Deloitte, Touche, Tohmatsu, *No Reverse Gear: A National Review of the Community Development Employment Projects Scheme*, rapport présenté à l'Aboriginal and Torres Strait Islander Commission, 1993.
- 249** Government of Australia, «Aboriginal Employment Development Policy Statement, Policy Paper No. 1», Canberra, Australian Government Publishing Service, 1987, p. 3.
- 250** Aboriginal and Torres Strait Islander Commission, «Community Development Employment Projects: Participant Information Booklet», 1995.
- 251** Aboriginal and Torres Strait Islander Commission, *ATSIC At A Glance*, sans date.
- 252** Deloitte, Touche, Tohmatsu, *No Reverse Gear*, mentionné à la note 248; Aboriginal and Torres Strait Islander Commission, *Review of the Aboriginal Employment Development Policy, 1994*; Will Sanders, «The CDEP scheme: bureaucratic politics, remote community politics and the development of an Aboriginal “workfare” program in times of rising unemployment» dans *Politics (Australasia)*, vol. 23, no 1, mai 1988, pp. 32 à 47; Will Sanders, «The Rise and Rise of the CDEP Scheme: an Aboriginal “Workfare” Program in Times of Persistent Unemployment», Centre for Aboriginal Economic Policy Research, 1993.

253 First Nations' Project Team, «Social Assistance», mentionné à la note 238, p. ii.

254 Moscovitch et Webster, «Social Assistance and Aboriginal People», mentionné à la note 31.

6



Conclusion

DANS LE PRÉSENT VOLUME, nous nous sommes penchés sur les dimensions politiques et économiques de la relation entre les peuples autochtones et la Couronne et sur la façon de les redéfinir pour achever d'édifier la Confédération et amener les peuples autochtones à participer pleinement à la société canadienne.

Nous sommes convaincus que cette redéfinition doit s'articuler autour du principe de la reconnaissance des peuples autochtones en tant que nations. On doit reconnaître qu'ils étaient des nations à l'arrivée des Européens et qu'ils ont conclu des alliances avec eux, qu'ils étaient des nations au moment de l'établissement des traités prévoyant le partage des terres et des ressources et qu'ils sont toujours des nations aujourd'hui. Depuis leur premier contact avec les non-autochtones, les peuples autochtones n'ont jamais cessé de manifester leur volonté de demeurer des peuples distincts avec leurs lois, leur culture et leur identité, malgré les efforts incessants pour les contrôler et les assimiler.

Les faits historiques et les aspirations contemporaines ne constituent cependant pas les seuls grands principes qui ont déterminé la Commission à choisir la nation autochtone comme la pierre angulaire de ses recommandations. Elle y a été amenée aussi par l'évidence que la voie hors de la marginalité économique et politique et du désarroi social présente des caractéristiques incontournables:

- Pour les autochtones, l'association avec leurs peuples en tant qu'entités collectives est essentielle à l'identité individuelle et communautaire.
- La culture et les valeurs autochtones diffèrent de celles de la société dominante et souvent s'en écartent carrément.

- Ces valeurs et le sens de l'identité collective sont essentiels pour redonner aux individus et aux communautés santé et vitalité.
- Après avoir traité les autochtones en pupilles de l'État pendant presque un siècle et demi, les institutions de la société dominante doivent les laisser trouver leurs propres solutions et bâtir leurs propres institutions.
- L'efficacité de beaucoup de ces institutions autochtones exigera les ressources, l'envergure et les mécanismes de contrôle interne qui sont propres à une organisation au niveau de la nation plutôt qu'à celui de la communauté.

Les peuples autochtones ne sont pas des minorités raciales appauvries dont les intérêts doivent être mieux servis par l'État canadien. Ce sont des entités politiques qui, en raison des traités, de la reconnaissance de leurs droits dans la Constitution canadienne et de la nature de leur cohésion sociale et culturelle, ont besoin qu'on les reconnaisse en tant que nations, qu'on négocie avec elles comme avec des nations et, par conséquent, qu'on leur donne le pouvoir de mettre en œuvre leurs propres solutions dans une fédération canadienne souple.

1. Une déclaration d'intention nationale

Nous avons débuté ce deuxième volume par un examen des traités qui, dès les premiers contacts avec les Européens, ont déterminé la relation entre les peuples autochtones et les nouveaux venus. Le gouvernement impérial, puis les gouvernements canadiens, tout en continuant d'avoir recours aux traités pour gagner pacifiquement l'accès aux terres à coloniser, ont unilatéralement transformé cette relation par l'application de mesures qui constitueront plus tard l'essentiel de la *Loi sur les Indiens*. Cette action politique remplaçait l'association entre peuples autonomes par une tutelle et une domination imposées. Aucun des efforts subséquents pour régler le «problème indien» n'est allé jusqu'à rétablir la relation originelle scellée par traités. Cela prouve que l'on refusait de considérer les peuples autochtones comme des nations et de leur accorder le respect qui leur revenaient à titre d'entités politiques distinctes.

Les gouvernements canadiens doivent rompre avec le passé. Nous

proposons qu'ils le fassent au moyen d'une déclaration d'intention de portée nationale, soit une proclamation royale promulguée par Sa Majesté la Reine, qui indiquera à tous les Canadiens la nature de la nouvelle relation à créer, les principes qui la sous-tendent et les processus envisagés pour la concrétiser, de même que l'intention du gouvernement du Canada de donner à cette relation une assise législative au moyen d'un ensemble de lois complémentaires.

Nous recommandons que cela soit fait par la Reine puisqu'elle est le chef d'État du Canada et que, depuis plus de 200 ans, le monarque est pour les peuples autochtones le symbole de la protection et de la bonne foi de la Couronne. Nous renvoyons le lecteur au premier chapitre du volume 5 du présent rapport, où nous formulons des recommandations sur les éléments que devrait renfermer cette proclamation.

L'approche que nous proposons contribuerait énormément à faire saisir aux Canadiens toute l'importance de cette relation renouvelée et à redonner espoir aux Premiers peuples. À lui seul, cependant, ce geste ne permettra pas d'atteindre le résultat voulu, étant donné la longue succession d'attentes déçues et de promesses brisées qui l'aura précédé. Pour cette raison, et aussi pour bien montrer à toutes les parties la nature de la voie à suivre désormais, la proclamation devra s'accompagner d'une loi complémentaire annonçant l'intention du gouvernement du Canada de proposer à l'examen et à l'approbation du Parlement les textes législatifs suivants:

1. Une loi sur l'exécution des traités avec les autochtones qui établira les processus suivant lesquels les traités existants, particulièrement les traités historiques, seront clarifiés, réinterprétés ou actualisés, et de nouveaux traités, ententes et accords, signés; qui définira les institutions qui administreront le processus relatif aux traités, soit les commissions des traités chargées de superviser la négociation des traités; qui établira les directives applicables aux politiques fédérales relatives aux négociations sur les terres et les ressources avec les nations autochtones.
2. Une loi sur le Tribunal des traités et des terres autochtones. Cette loi créera le tribunal qui sera saisi des revendications particulières et auquel les parties aux négociations de traités s'adresseront, le cas échéant, pour assurer la mise en œuvre équitable et impartiale du processus relatif aux

traités; ce tribunal exercerait au début la compétence fédérale dans le domaine, mais, avec le temps, il se verrait confier des pouvoirs par les gouvernements provinciaux.

3. Une loi sur la reconnaissance et le gouvernement des nations autochtones qui exigera que le gouvernement du Canada appuie les peuples autochtones à mesure qu'ils assumeront les responsabilités allant de pair avec le statut de nation, c'est-à-dire une loi qui établira les critères et le processus par lesquels le gouvernement reconnaîtra une nation autochtone; qui posera qu'une fois reconnues, les nations autochtones pourront, dans la période de transition, exercer sur leurs territoires existants les pouvoirs législatifs qu'elles estimeront nécessaires en ce qui concerne la vie et le bien-être de leur peuple, leur culture et leur identité; qui prévoira que le gouvernement fédéral renoncera à son pouvoir de légiférer en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* relativement à ces pouvoirs centraux; qui précisera quels pouvoirs supplémentaires fédéraux le Parlement du Canada est disposé à reconnaître comme étant des pouvoirs centraux à exercer par les gouvernements autochtones; qui indiquera de quelle manière sera financé l'exercice de ces pouvoirs dans la période transitoire qui précédera la conclusion de traités renouvelés ou nouveaux.

4. Une loi sur le Parlement autochtone qui donnera aux peuples et aux nations autochtones une présence réelle sur la scène fédérale qui s'ajoutera à la représentation à la Chambre des communes; ce parlement aura une fonction consultative jusqu'à ce que son rôle dans le processus décisionnel au sein de la fédération canadienne puisse être défini par une modification de la Constitution.

5. Une loi sur le ministère des Relations avec les autochtones et une loi sur le ministère des Services aux Indiens et aux Inuit; ces mesures législatives créeront de nouveaux ministères fédéraux chargés de s'acquitter des obligations de la Couronne fédérale à l'égard des nations et des peuples autochtones reconnus, et qui remplaceront le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

L'élaboration de cette proclamation et de ces lois devrait se faire en consultation étroite avec les organisations autochtones nationales et les gouvernements provinciaux et territoriaux. Ni la proclamation royale ni sa

législation complémentaire n'exigent une modification constitutionnelle. Les consultations préparatoires à l'une et à l'autre de ces mesures doivent constituer le premier point à l'ordre du jour de l'organe dont nous recommandons la mise sur pied aux premiers ministres et aux dirigeants autochtones pour négocier un accord-cadre pancanadien sur les traités et la fonction gouvernementale des autochtones.

Le gouvernement du Canada doit faire tout en son pouvoir pour favoriser l'instauration d'un processus de collaboration entre les gouvernements provinciaux et territoriaux et les organisations autochtones nationales en vue d'en arriver à un consensus sur la proclamation royale qui soit l'expression d'une volonté politique nationale. En fin de compte, puisque la responsabilité des affaires autochtones lui incombe au premier chef, c'est au gouvernement du Canada qu'il reviendra d'appliquer ces mesures avec l'accord du plus grand nombre de parties possible.

2. La négociation d'un accord-cadre pancanadien

Après la proclamation royale et l'adoption de sa législation complémentaire, la mise sur pied de l'organe de négociation d'un accord-cadre sera la première grande initiative à prendre par le gouvernement du Canada. Cet organe aura la tâche cruciale de fournir les moyens par lesquels les gouvernements provinciaux et territoriaux se joindront aux représentants des peuples autochtones et au gouvernement fédéral pour déterminer les grands paramètres de leur relation. S'il joue son rôle efficacement, cet organe épargnera beaucoup de temps et d'argent à l'étape des négociations subséquentes de traités avec chacune des nations autochtones. Il pourra aussi donner aux plus petites nations le moyen d'être traitées équitablement durant leurs négociations.

Mandaté par les premiers ministres, l'organe sera dirigé par les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux chargés des relations avec les autochtones et par les dirigeants des organisations autochtones nationales. Il offrira l'occasion de discuter des questions suivantes et, espérons-nous, de les régler:

1. les principes qui régiront les processus relatifs aux traités;

2. les principes qui orienteront les négociations devant conduire à l'attribution de terres et de ressources;
3. les principes qui guideront la négociation d'ententes de redressement provisoire devant entrer en vigueur avant la conclusion des traités;
4. la pleine étendue des compétences que pourront exercer les gouvernements autochtones après la conclusion des traités;
5. les ententes de collaboration touchant les domaines de compétence mixte;
6. les accords fiscaux entre les trois ordres de gouvernement;
7. un accord provisoire établissant les pouvoirs centraux que les gouvernements canadiens sont disposés à reconnaître comme devant être exercés par les nations autochtones une fois celles-ci reconnues.

Ce forum réalisera un plan de travail autorisé par les premiers ministres et les dirigeants autochtones et rendra compte de ses travaux annuellement. Il sera doté d'un secrétariat et s'efforcera d'en arriver à une entente globale sur ces questions avec le plus de gouvernements possibles d'ici l'an 2000. L'unanimité ne sera pas exigée, et des variantes régionales seront favorisées, sous réserve de l'accord de toutes les parties concernées. Ainsi, le forum offrira un moyen de faire progresser la compréhension et le consensus sur ces questions; toutefois, les nations autochtones souhaitant entreprendre la négociation d'un traité n'auront pas à attendre que le forum en soit arrivé à un accord sur les questions qu'elles veulent négocier pour commencer leurs démarches.

3. La réédification des nations autochtones

Au chapitre 3 du présent volume (première partie), nous avons exposé un processus qui permettra aux autochtones d'amorcer la réédification de leurs nations et de créer des institutions ayant l'envergure et la compétence nécessaires à l'exercice de l'autonomie gouvernementale. Ce ne sera pas chose facile. Il faudra du temps pour modifier les structures découlant des pratiques imposées par la *Loi sur les Indiens*. Pour être

efficace, la fonction gouvernementale exigera des structures qui concordent avec la culture et le patrimoine d'un peuple donné et qui, en même temps, s'appliquent à une population suffisamment nombreuse pour rendre effectif l'exercice complet de cette fonction.

Nous sommes d'avis que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale ne peut être exercé que par des peuples et des nations et non par des collectivités individuelles, sauf dans le cadre plus large de la nation. Pour ce faire, il faut un processus par lequel les gouvernements autochtones pourront être reconnus par le gouvernement du Canada. L'accès à de meilleures ressources financières pour exercer l'autonomie et les moyens de négocier des ententes intergouvernementales devraient de même être réglementés par le processus de reconnaissance qui découlerait de la loi que nous proposons sur la reconnaissance et le gouvernement des nations autochtones.

Nous prévoyons que la reconnaissance ne viendra qu'après un processus intense, parfois complexe, de réédification des nations. La démarche en vue de reconquérir le sens de leur identité historique est déjà bien engagée chez bon nombre de peuples autochtones. Mais lorsqu'il leur faudra déterminer la répartition concrète des pouvoirs entre la nation et ses collectivités, même ces peuples risquent d'être confrontés à certains problèmes. Les institutions ne partagent pas volontiers leurs pouvoirs, surtout lorsqu'elles les ont obtenus après une lutte longue et acharnée. Pour les peuples autochtones, l'espoir de recouvrer leur force et leur fierté nationales et la prise de conscience du fait qu'ils seront en mesure de faire beaucoup plus comme nation que comme collectivités fragmentées auront, nous le croyons, un effet persuasif avec le temps.

Il est primordial d'éliminer les obstacles, créés par la Loi sur les Indiens, qui empêchent les nations de prendre corps. L'appartenance à la nation devrait être régie par des critères liés au patrimoine, à l'association et à l'acceptation, et défendables en regard des normes internationales en matière de droits humains. La possibilité de participer à l'édification de la nation par tous ceux qui peuvent raisonnablement s'en réclamer citoyens devrait, par conséquent, constituer un critère central de reconnaissance aux termes de la loi sur la reconnaissance et le gouvernement des nations autochtones. Ce point aura une importance cruciale dans les décisions touchant la loi organique de la nation et son code de citoyenneté.

Le gouvernement du Canada s'inquiétera sans doute de ce que l'élargissement de l'appartenance aux nations autochtones n'alourdisse ses obligations financières. Nous proposons que l'autonomie gouvernementale autochtone et la prestation des programmes qui s'y rapportent soient financées comme le sont actuellement les programmes provinciaux au moyen d'arrangements financiers fédéraux-provinciaux, par lesquels chaque province lève des impôts sur ses propres ressources et bénéficie de transferts financiers proportionnels à sa population et tenant compte de sa capacité et de ses besoins fiscaux.

Les droits découlant des traités, en tant que catégorie distincte de transfert de ressources ou de concours financiers, seront négociés dans le cadre du processus relatif aux traités et imposeront au gouvernement du Canada des obligations envers la nation signataire plutôt qu'envers ses membres. Des négociations permettront de décider si ces droits seront déterminés par le nombre de membres, et dans quelle mesure ils le seront, mais ces droits n'entreront pas dans le calcul des ressources du gouvernement de la nation lorsqu'il s'agira d'établir sa capacité et ses besoins fiscaux.

4. Un processus législatif applicable aux traités

Pendant la phase transitoire entre la reconnaissance officielle d'une nation et la conclusion d'un traité nouveau ou renouvelé, les paiements du gouvernement fédéral (qu'ils soient des droits émanant de traités ou des transferts aux termes d'une politique) fourniront un financement à la mesure des pouvoirs convenus que la nation autochtone exerce dans les domaines centraux de sa sphère de compétence et l'aideront à se préparer à la négociation d'un traité. Les fonds seront versés au gouvernement de la nation concernée, qui les utilisera comme il le jugera indiqué.

Après leur reconnaissance, les nations autochtones obtiendront de leurs citoyens un mandat les autorisant à déclencher avec les autres gouvernements canadiens un nouveau processus devant aboutir à un traité qui prévoira l'élargissement de l'assise territoriale, des arrangements de compétence mixte sur d'autres terres et ressources et toutes les attributions de leur gouvernement autonome.

Toutes les parties doivent avoir l'assurance que ce processus permettra d'aborder franchement, équitablement et impartialement les questions les intéressantes. Certes, ces négociations s'étendront sur des années pour l'ensemble des nations autochtones, mais les procédures employées devront permettre de résoudre une fois pour toutes les vieux griefs et malentendus. Pour que ces négociations se déroulent de manière efficace et au plus bas coût, il faudra que la confiance règne. Jusqu'à maintenant, ce sont des politiques conçues et approuvées par le Cabinet et les bureaucrates fédéraux qui ont entièrement régi les négociations sur les terres. Pour les ministres et les hauts fonctionnaires, il en est résulté un maximum de souplesse, pour les autochtones et les autres parties concernées, un minimum de stabilité et de prévisibilité. De surcroît, ces politiques et ces procédures ont été ainsi mises à l'abri de contestation devant les tribunaux.

Le fait que ces processus découlaient d'une politique plutôt que d'une loi explique que le règlement des revendications ait tant tardé et qu'il ait coûté si cher. Si l'établissement de traités et l'attribution des terres doivent servir désormais à définir la nouvelle relation, les politiques et les procédures pertinentes devront être assujetties aux exigences d'un texte de loi et au fonctionnement efficace des commissions des traités et du Tribunal des traités et des terres autochtones, qui, bien que nommés par les gouvernements, seront indépendants d'eux dans l'exercice de leur mandat.

Les commissions des traités auront principalement pour tâche de fournir un cadre aux négociations, de les faciliter et d'en suivre le déroulement, de développer une expertise sur les sujets discutés et les procédures pour arriver à une entente, d'offrir d'autres processus de résolution des litiges et de faire état au Parlement du Canada et aux législatures provinciales de la progression des travaux.

Il incombera au premier titre au Tribunal des traités et des terres autochtones de régler les revendications particulières touchant des terres et d'autres questions lorsque la partie autochtone ne voudra pas en attendre le règlement dans le cadre du processus relatif à un traité renouvelé. Il aura aussi, à certains moments du processus, à jouer un rôle essentiel pour promouvoir l'équité dans l'affectation des ressources financières aux parties autochtones et pour arbitrer les différends en cas d'impasse. La présence d'un tribunal indépendant habilité à trancher les

points litigieux aura sans doute un effet favorable sur la bonne foi des négociations.

Le Tribunal sera également un instrument efficace pour accorder un redressement provisoire dans les cas où les ressources d'un territoire visé par une négociation de traité sont exploitées au profit de tiers ou de l'État. Dans de telles circonstances, la partie autochtone sera en mesure d'influer sur la réglementation de l'exploitation et de profiter de revenus qu'elle produit. Nous prévoyons que le Tribunal pourra favoriser efficacement des règlements justes et opportuns pour toutes les parties concernées. En ce qui concerne les accords de redressement provisoire, nous proposons que toute partie à la négociation puisse saisir le Tribunal d'un litige. Il doit en être ainsi parce que des tiers engagés dans l'exploitation des ressources, et les collectivités pour lesquelles cette exploitation est souvent le principal soutien économique, ont en la matière un intérêt tout aussi légitime que la partie autochtone. Tenir un compte équitable de tous les intérêts est le but visé.

Malgré le rôle vital que toutes ces institutions joueront dans les processus relatifs aux traités, les traités devront, au bout du compte, être des accords politiques conclus librement par toutes les parties et acceptables à toutes et à ceux et celles qu'elles représentent. Tout traité ou entente devra, par conséquent, être ratifié par l'instance politique de la nation autochtone et par le Parlement du Canada et la législature provinciale ou territoriale concernée. En le ratifiant, la nation autochtone accomplirait un acte d'autodétermination, témoignant de sa volonté de participer à la fédération canadienne. Après sa ratification, le traité bénéficiera de la protection prévue à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

5. La redistribution des terres et des ressources

Nous avons fait valoir en termes non équivoques le bien-fondé d'une nouvelle entente touchant le partage des terres et des ressources du pays. L'autonomie gouvernementale autochtone qui n'aurait pas de moyens raisonnables pour atteindre l'autonomie économique serait un leurre. Dépendre principalement de sources de revenus externes, même si la nation a le droit de décider comment les dépenser, n'est pas plus acceptable. Un gouvernement responsable doit tirer une part importante des revenus dont il a besoin pour ses activités de la population et des

ressources nationales. Cela suppose la capacité de générer des revenus et de lever des impôts. L'emplacement de certaines nations autochtones est tel que leurs membres peuvent gagner un revenu appréciable hors de leur territoire, mais la majorité des nations dépendent fortement d'activités liées au territoire, comme l'exploitation forestière, la pêche et le tourisme. La possibilité d'assurer des revenus d'emploi et de générer des richesses au moyen d'activités commerciales efficaces est directement liée à la possession d'une plus grande assise territoriale et d'un capital-ressources plus important, ainsi qu'au partage des revenus provenant d'autres terres traditionnelles.

Dans les chapitres portant sur les traités et sur les terres et ressources du présent volume, nous avons présenté des arguments en faveur d'une redistribution des terres entre la Couronne et les nations autochtones qui prendra en compte les facteurs suivants:

1. la preuve concluante que les peuples autochtones n'ont pu avoir l'intention de renoncer complètement à leurs territoires ancestraux ni à leurs façons de gouverner lorsqu'ils ont signé les traités historiques avec la Couronne pour partager les territoires avec les nouveaux venus;
2. la nécessité de réinterpréter le texte des traités à la lumière de l'esprit et de l'objectif qui ont présidé à leur signature, comme l'entendait la partie autochtone et comme en témoignent les termes employés par les représentants de la Couronne au cours des négociations;
3. le fait que jusqu'à deux tiers des terres mises de côté dans les traités pour l'usage exclusif de la partie autochtone ont perdu, au fil des années, le statut de terres de réserve;
4. la nécessité d'en arriver à un compromis moderne fondé non sur les termes contestés d'un accord rédigé à une époque entièrement différente, mais sur le souhait exprès de toutes les parties de prévoir un dédommagement équitable pour les injustices passées et les moyens d'assurer l'autonomie économique pour les années à venir.

Les Canadiens ne peuvent espérer mettre un terme à l'énorme gaspillage de ressources humaines et financières dont s'accompagne la marginalisation économique et sociale des peuples autochtones sans

s'attaquer au problème de la redistribution des terres et des ressources de ce pays. Pour ce faire, il faudra définir la nature du titre ancestral dans un texte de loi — processus qui peut être amorcé par les tribunaux mais dont le parachèvement nécessite une mesure législative — et redistribuer les terres et les ressources. Cette redistribution comportera l'expansion notable, suivant des critères logiques, des terres dont les nations autochtones auront l'entière possession et le plein contrôle et le partage, par voie de traités, de la compétence législative sur une portion additionnelle de leurs terres traditionnelles et des bénéfices qui en proviennent.

6. Travail valorisant et richesse durable

Le dernier des piliers de la structure à la base d'une relation renouvelée (les trois premiers étant les traités, la fonction gouvernementale et les terres) est le développement économique, c'est-à-dire les moyens de créer des emplois valorisants et une richesse durable.

Il existe de nombreuses formes de travail et de richesse, chacune étant l'expression de valeurs et de choix. Nous proposons que les peuples autochtones qui souhaitent conserver leur mode de vie traditionnel ou y revenir — ce qui signifie tirer presque toute leur subsistance de la terre —, quitte à y suppléer périodiquement par un travail rémunéré, soient soutenus dans cette voie. Des collectivités saines et durables qui procurent à leurs membres une vie harmonieuse sont infiniment préférables à l'émigration forcée et à l'existence marginale dans un milieu urbain essentiellement étranger. Même si ces collectivités devront à long terme être subventionnées pour fournir à leurs citoyens des services de santé et d'éducation comparables à ceux dont bénéficient les autres Canadiens, ces coûts, tant sur le plan social que financier, demeureront sans doute beaucoup moins élevés que ceux qu'entraînerait une vie déracinée en milieu urbain. L'utilisation plus inventive des ressources aujourd'hui consacrées de façon si improductive dans ces collectivités sous forme d'aide sociale contribuerait à rehausser le niveau et la qualité de vie.

Cependant, si on leur en donne la possibilité, la majorité des personnes et des collectivités autochtones opteront pour une participation à l'économie de marché. Cette participation met à leur portée les choix de carrière et de modes de vie de la majorité des Canadiens. Les autochtones veulent avoir

ces choix tout en conservant leurs valeurs et leur identité collective. Ils luttent pour refaçonner, en accord avec ces valeurs, la manière dont ils participent au commerce et aux activités professionnelles.

Aujourd'hui, un bon pourcentage d'autochtones sont confrontés à de sombres perspectives économiques. Ils n'ont que peu de possibilités d'échapper au cycle de la dépendance et du découragement à moins que ne changent profondément les méthodes d'éducation et de formation et que n'augmentent grandement les efforts de développement économique et de création d'entreprises. Les réformes fondamentales de l'éducation que nous réclamons dans le prochain volume sont une composante essentielle de ces changements. L'approche que nous avons recommandée dans le chapitre précédent en ce qui concerne la formation professionnelle et le placement s'impose si l'on veut apporter des améliorations sensibles à l'emploi des jeunes. Un apport soutenu de capitaux et un meilleur accès aux compétences en gestion d'entreprise contribueront aussi de façon fondamentale à soutenir l'impulsion vers le développement et l'autonomie économiques.

7. La préparation à l'autonomie gouvernementale

Dans le chapitre 2 du volume 5, nous analysons les coûts actuels et futurs des mesures correctives qu'exigent la marginalisation sociale et économique des autochtones: bien-être social et assurance-chômage, soins de santé, services à l'enfance et aux familles, orientation, services policiers et correctionnels, entre autres. Nous examinons aussi les pertes de revenus actuelles et prévues du fait que les autochtones ne peuvent atteindre le même niveau de productivité que les autres Canadiens. Le coût qu'imposent au Canada ces correctifs et le manque à gagner est immense. Le coût humain de ce gaspillage et de ces vies bouleversées est incalculable.

Cela ne peut durer. Grâce aux outils que nous avons décrits dans le présent volume et à l'espérance qui point chez les autochtones, un profond changement est possible. Nous croyons que la capacité régénératrice des individus et des collectivités transformera la vie des autochtones.

Nous imaginons qu'au début du prochain millénaire, les collectivités autochtones se seront dotées de gouvernements nationaux responsables

de presque tous les aspects de leurs affaires économiques, sociales et législatives. L'élargissement de leur assise territoriale et l'acquisition de nouvelles compétences sur le plan administratif et professionnel leur donneront, pour la première fois depuis plus d'un siècle, la possibilité de retrouver l'autonomie qu'elles ont perdue. Nous voyons les gouvernements autochtones générer avec le temps une part toujours plus grande de leurs revenus, tout en recevant de l'aide — comme d'autres gouvernements canadiens dont les ressources sont inférieures à la moyenne — aux termes d'accords financiers.

Beaucoup de leurs citoyens résideront hors de leur territoire national pour un temps, contribuant à l'économie générale du pays et payant des impôts aux gouvernements fédéral et provinciaux et retournant périodiquement dans leur collectivité d'origine pour lui faire bénéficier de leur apport. Les autres Canadiens respecteront les territoires des nations autochtones et leurs lois lorsqu'ils s'y trouveront pour y résider, par affaires ou en vacances. Les Canadiens respecteront aussi les droits issus des traités qu'ils auront négociés avec les nations autochtones en reconnaissance des richesses qu'ils ont tirées du partage avec elles des terres et des ressources du pays.

Les peuples autochtones influenceront sur la culture et les modes de vie du pays de mille façons subtiles et profondes, et le Canada aura enrichi son identité et sera une société plus juste et plus vivante en raison du rôle que les peuples autochtones joueront dans la vie nationale.

La redéfinition de la relation que nous proposons dans le présent volume est réalisable. Certes, sa réalisation dépendra de l'empressement avec lequel l'ensemble des Canadiens accueillera le changement, mais elle dépendra encore plus de la préparation qu'auront reçue les autochtones pour accomplir les tâches qui les attendent. C'est là le sujet du prochain volume.

Annexe A: Liste des recommandations du volume 2 (première et deuxième parties réunies)

Les conclusions et les recommandations sont ici regroupées par thème et ne figurent pas nécessairement dans l'ordre où elles apparaissent dans le texte. Nous avons toutefois conservé la numérotation originale des recommandations (le premier nombre représente le volume, le deuxième le numéro du chapitre, et le troisième le numéro de la recommandation) pour qu'il soit facile de les remettre en contexte.

Chapitre 2 — Les traités

En ce qui concerne les traités historiques, la Commission recommande:

2.2.2

Que les parties mettent en œuvre les traités historiques dans la double optique de la justice et de la réconciliation:

a) la justice exigeant la mise en œuvre des conditions convenues dans les traités, telles qu'elles sont consignées dans le texte et dans les témoignages oraux;

b) la réconciliation exigeant l'adoption de principes permettant de régir la relation scellée par traité et de parfaire les traités demeurés incomplets faute de consensus.

2.2.3

Que le gouvernement fédéral établisse un processus bilatéral permanent pour la mise en œuvre et le renouvellement de la relation entre la Couronne et les nations signataires de traités historiques, ainsi que des obligations de la Couronne à leur endroit qui en découlent, conformément à l'esprit et à l'objectif des traités.

2.2.4

Que l'esprit et l'objectif des traités historiques soient mis en œuvre dans le

respect des principes fondamentaux suivants:

a) la teneur des droits et des obligations des parties signataires des traités doit être, pour toutes fins, définie selon une approche juste et libérale, tenant compte des sources tant orales qu'écrites;

b) la Couronne est engagée à l'égard des nations signataires de traités dans une relation de fiduciaire basée sur la confiance et l'absence d'affrontement;

c) les devoirs conflictuels de la Couronne envers, d'une part, les nations signataires de traités et, d'autre part, les Canadiens en général doivent être conciliés dans l'esprit de partenariat scellé par traité;

d) il existe relativement aux traités historiques une présomption voulant que:

- les nations signataires de traités n'avaient aucune intention de consentir à l'extinction totale de leur titre et de leurs droits ancestraux lorsqu'elles ont conclu des traités;
- les nations signataires avaient en vue le partage d'un territoire, ainsi que le partage de la responsabilité et de la gestion de celui-ci, plutôt que sa cession, même dans les cas où le texte d'un traité historique mentionne l'extinction totale des droits fonciers ancestraux;
- les nations signataires n'entendaient pas renoncer à leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale en signant des traités, et l'établissement même des traités doit être considéré comme la confirmation de ce droit, non comme sa négation.

En ce qui concerne les nouveaux traités et accords, la Commission recommande:

2.2.6

Que le gouvernement fédéral crée un processus d'établissement de nouveaux traités pour remplacer la politique actuelle sur les revendications territoriales globales, qui serait fondé sur les principes suivants:

- a) l'extinction totale des droits territoriaux ancestraux n'est pas une option;
- b) la reconnaissance des droits liés à la fonction gouvernementale est une composante de la relation scellée par de nouveaux traités;
- c) toutes les nations autochtones — indiennes, inuit et métisses — peuvent recourir au processus d'établissement de traités;
- d) les nations qui ont signé des traités de paix et d'amitié ne portant pas sur les questions de terres et de ressources pourront recourir à ce processus pour parachever leur relation scellée par traité avec la Couronne.

En ce qui concerne tous les traités, la Commission recommande:

2.2.11

Que les questions suivantes fassent l'objet de discussions dans les processus de mise en œuvre, de renouvellement et d'établissement des traités:

- la fonction gouvernementale, y compris les systèmes de justice, les ententes financières à long terme, y compris les transferts financiers, et les autres ententes intergouvernementales;
- les terres et les ressources;
- les droits économiques, y compris les redevances annuelles prévues par traité et les droits de chasse, de pêche et de piégeage;
- les questions abordées dans des traités particuliers (par exemple l'éducation, la santé et la fiscalité);
- toute autre question jugée pertinente par l'une ou l'autre des parties au traité.

2.2.5

Que, une fois l'esprit et l'objectif d'un traité reconnus et intégrés dans une

interprétation commune du traité, toutes les lois, politiques et pratiques qui ont une incidence sur les clauses du traité reflètent cette interprétation.

En ce qui concerne l'établissement d'un nouveau processus pour les traités, la Commission recommande:

2.2.7

Que le gouvernement fédéral rédige une proclamation royale à soumettre à l'approbation de Sa Majesté la Reine:

- a) qui compléterait la Proclamation royale de 1763;
- b) qui énoncerait, pour considération par toutes les nations autochtones et les nations signataires de traités du Canada, les principes fondamentaux sous-tendant:
 - i) les relations bilatérales de nation à nation;
 - ii) les processus de mise en vigueur et de renouvellement des traités;
 - iii) les processus d'établissement de traités.

2.2.8

Que le gouvernement fédéral dépose devant le Parlement un projet de législation complémentaire concernant les traités:

- a) permettant l'exercice des droits existants issus de traités, y compris les droits de chasse, de pêche et de piégeage;
- b) énonçant des règles libérales d'interprétation pour les traités historiques, qui tiennent compte:
 - i) du contexte des négociations de traités;
 - ii) de l'esprit et de l'objectif de chaque traité;

iii) de la relation particulière qui existe entre les parties au traité;

c) affirmant l'admissibilité des témoignages oraux et des preuves secondaires devant les tribunaux appelés à statuer sur les droits issus des traités historiques;

d) reconnaissant et confirmant les droits territoriaux et la sphère de compétence des nations autochtones en tant qu'éléments essentiels des processus relatifs aux traités;

e) affirmant que le Parlement et le gouvernement du Canada s'engagent à mettre en œuvre et à renouveler chaque traité en tenant compte de son esprit et de son objectif et de la relation qu'il concrétise;

f) engageant le gouvernement du Canada à établir des processus permettant de préciser, de mettre en œuvre et, lorsque les parties y consentent, de modifier les dispositions des traités afin d'en respecter l'esprit et l'objectif et de donner effet à la relation qu'ils concrétisent;

g) engageant le gouvernement du Canada dans un processus d'établissement de traités:

i) avec les nations autochtones qui n'ont pas encore conclu un traité avec la Couronne;

ii) avec les nations signataires de traités qui ne portent pas sur les questions de terres et de ressources;

h) engageant le gouvernement du Canada dans des processus relatifs aux traités fondés et axés sur la structure de nation à nation de la nouvelle relation, ce qui suppose:

i) que toutes les parties feront preuve d'un esprit d'ouverture, d'une volonté politique expresse et d'une résolution d'établir des négociations justes, équilibrées et équitables;

ii) qu'aucune des parties ne contrôlera l'accès aux processus de négociation, leur portée ou leur financement;

i) autorisant la création, en consultation avec les nations signataires de traités, d'institutions jugées nécessaires par la Commission pour encadrer les processus relatifs aux traités.

2.2.10

Que la proclamation royale et la législation complémentaire concernant les traités:

a) déclarent que la participation des nations autochtones et des nations signataires de traités aux processus d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités est volontaire;

b) utilisent une formulation claire et non dérogoire de façon à garantir qu'aucune atteinte n'est portée aux droits existants — ancestraux et issus de traités;

c) prévoient des mesures à court et à moyen terme qui viennent appuyer l'établissement, la mise en œuvre et le renouvellement des traités, puisque ces processus exigeront du temps pour être menés à bien;

d) prévoient des ressources suffisantes à long terme afin que les processus d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités atteignent leurs objectifs.

2.2.12

Que la proclamation royale et la législation complémentaire concernant les traités permettent l'adoption des textes suivants:

a) des protocoles d'entente entre les nations signataires de traités et la Couronne prévoyant la mise en œuvre et le renouvellement des traités existants, mais sans constituer eux-mêmes des traités;

b) des traités supplémentaires qui coexisteraient avec les traités existants;

c) des traités de remplacement;

d) de nouveaux traités;

e) d'autres instruments de mise en œuvre des traités, y compris des lois et des règlements adoptés par les parties signataires.

2.2.13

Que la proclamation royale et la législation complémentaire concernant les traités:

a) créent un bureau des traités de la Couronne au sein d'un nouveau ministère des Relations avec les autochtones;

b) précisent que le Bureau sera le principal organisme de la Couronne participant, de nation à nation, aux processus relatifs aux traités.

En ce qui concerne les responsabilités provinciales et territoriales, la Commission recommande:

2.2.9

Que les gouvernements des provinces et des territoires déposent, parallèlement à la législation complémentaire fédérale, un projet de législation:

a) leur permettant de respecter leurs obligations en vertu des traités;

b) leur permettant de participer aux processus de mise en œuvre, de renouvellement et d'établissement de traités;

c) créant les institutions nécessaires pour participer aux processus relatifs aux traités, dans la limite de leur compétence.

2.2.14

Que chaque province crée un bureau des traités de la Couronne pour lui permettre de participer aux processus relatifs aux traités.

En ce qui concerne la création d'institutions relatives aux traités, la Commission recommande:

2.2.15

Que le gouvernement du Canada, les gouvernements provinciaux et territoriaux concernés et les nations autochtones et signataires de traités mettent sur pied des commissions des traités qui constitueraient des instances permanentes, indépendantes et impartiales chargées de faciliter et de contrôler les négociations dans le cadre des processus relatifs aux traités.

2.2.16

Que les commissions des traités aient les attributions suivantes:

- les commissaires sont nommés, en nombre égal, à partir de listes préparées par les parties, avec un président indépendant qui est choisi par les personnes nommées;
- les commissions disposent d'un personnel permanent d'administration et de recherche et sont entièrement indépendantes du gouvernement et des nations autochtones et signataires de traités;
- le personnel des commissions constitue le secrétariat pour les processus relatifs aux traités;
- les services assurés par les commissions dépassent la simple facilitation; lorsque les parties ont besoin d'études techniques spécialisées, la commission a le pouvoir de retenir les services des spécialistes nécessaires;
- les commissions contrôlent et orientent la conduite des parties dans les processus relatifs aux traités afin d'assurer le respect des normes de conduite et de négociation généralement admises;
- les commissions mènent des enquêtes, effectuent des recherches et préparent des analyses et des recommandations sur les points en litige concernant les traités historiques et futurs, à la demande commune des

parties;

- les commissions supervisent et facilitent le partage des frais entre les parties;
- les commissions dispensent aux parties des services de médiation, à la demande commune des parties;
- les commissions prennent des mesures de redressement en cas d'utilisation abusive des processus;
- les commissions fournissent, à la demande des parties, un arbitrage exécutoire ou non exécutoire sur des questions particulières, ainsi que d'autres services de règlement des conflits, conformes à la nature politique des processus relatifs aux traités.

2.2.17

Que le Tribunal des traités et des terres autochtones, dont la création est recommandée par notre commission (voir le chapitre 4 du présent volume), joue un rôle de soutien dans les processus relatifs aux traités, notamment en ce qui concerne:

- a) les problèmes liés aux processus (par exemple, assurer des négociations de bonne foi);
- b) l'imposition par ordonnance de mesures de redressement provisoires;
- c) l'appel de décisions des commissions des traités concernant le financement des processus relatifs aux traités.

En ce qui concerne la promotion de l'éducation et de la sensibilisation du public, la Commission recommande:

2.2.1

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux offrent des programmes d'éducation du public sur les traités afin de susciter une

meilleure compréhension des concepts suivants:

a) les traités ont été conclus — et le sont encore aujourd’hui — de nation à nation, et les nations concernées continuent d’exister et doivent être respectées en tant que nation;

b) les traités historiques étaient considérés par les parties signataires comme des engagements sacrés et durables, de nature spirituelle autant que juridique;

c) les traités conclus avec les nations autochtones sont des éléments fondamentaux de la Constitution canadienne, analogues aux conditions d’union par lesquelles les provinces sont entrées dans la Confédération;

d) l’exécution des traités, y compris le respect de l’esprit et de l’objectif des traités historiques, met en cause l’honneur du Canada et son rang enviable dans le concert des nations;

e) les traités reflètent les principes sur lesquels se fonde la relation entre la Couronne et les nations autochtones qui les ont conclus ou qui les concluront à l’avenir.

Chapitre 3 — La fonction gouvernementale

En ce qui concerne l’établissement de la fonction gouvernementale autochtone, la Commission conclut:

1. Le droit à l’autodétermination existe pour tous les peuples autochtones du Canada: Premières nations, Inuit et Métis. Il procède des normes émergentes du droit international et des principes fondamentaux de moralité publique. En vertu de ce droit, les peuples autochtones sont autorisés à négocier librement les conditions de leur relation avec le Canada et à se doter des structures gouvernementales qu’ils jugent appropriées à leurs besoins.

2. Lorsqu’il est exercé par les peuples autochtones dans le contexte de la fédération canadienne, le droit à l’autodétermination ne débouche ordinairement pas sur le droit à la sécession, sauf en cas d’oppression grave ou de désintégration de l’État canadien.

3. Les peuples autochtones ne sont pas des groupes raciaux; ce sont plutôt des entités organiques politiques et culturelles. Même si les groupes autochtones contemporains sont les descendants des premiers habitants de l'Amérique du Nord, ils ont souvent des patrimoines génétiques mixtes et comptent parmi eux des individus d'ascendances diverses. En tant qu'entités politiques organiques, ils ont la capacité d'évoluer avec le temps et de se modifier.

4. Ce sont les nations autochtones, par opposition aux petites collectivités locales, qui possèdent le droit à l'autodétermination. Par nation autochtone nous entendons un nombre assez important d'autochtones qui partagent un sentiment d'identité nationale et qui constituent la population dominante d'un certain territoire ou groupe de territoires. À l'heure actuelle, il y a de 60 à 80 nations historiques au Canada, par opposition à un millier de collectivités autochtones.

5. Les caractéristiques plus précises d'une nation autochtone sont les suivantes:

- elle a un sentiment collectif d'identité nationale dont témoignent une histoire, une langue, une culture, des traditions, une conscience politique, des lois, des structures gouvernementales, une spiritualité, une ascendance et des terres natales en commun;
- elle a une taille et une capacité suffisantes pour lui permettre d'assumer et d'exercer concrètement les pouvoirs et les responsabilités découlant du droit à l'autodétermination;
- elle constitue la majeure partie de la population permanente d'un territoire ou groupe de territoires et, à l'avenir, exercera ses activités à partir d'une assise territoriale définie.

La Commission recommande par conséquent:

2.3.2

Que tous les gouvernements canadiens reconnaissent que les peuples autochtones sont des nations possédant le droit à l'auto-détermination.

En ce qui concerne la reconnaissance des nations autochtones par les gouvernements, la Commission conclut:

6. Les peuples autochtones devraient pouvoir identifier leurs propres unités nationales aux fins de l'exercice du droit à l'autodétermination. Pour posséder ce droit, il n'est pas nécessaire qu'une nation autochtone soit reconnue comme telle par le gouvernement fédéral ou par les gouvernements provinciaux. Néanmoins, dans la pratique, à moins que les autres gouvernements canadiens ne soient disposés à reconnaître l'existence de nations autochtones et à négocier avec elles, ces dernières pourraient avoir de la difficulté à exercer concrètement ce droit. Par conséquent, dans la pratique, il faudrait que les gouvernements fédéral et provinciaux reconnaissent l'existence des nations autochtones du Canada et entament avec elles des négociations sérieuses en vue de la concrétisation de leur droit à l'autodétermination.

La Commission recommande par conséquent:

2.3.3

Que le gouvernement fédéral mette en place un processus neutre et transparent pour l'identification des groupes autochtones pouvant exercer le droit à l'autodétermination en tant que nations, processus qui appliquerait les attributs suivants pour définir la nation:

a) la nation a un sentiment collectif d'identité nationale dont témoignent une histoire, une langue, une culture, des traditions, une conscience politique, des lois, des structures gouvernementales, une spiritualité, une ascendance et des terres natales en commun;

b) la nation a une taille et une capacité suffisantes pour lui permettre d'assumer et d'exercer concrètement les pouvoirs et les responsabilités découlant du droit à l'autodétermination;

c) la nation constitue la majeure partie de la population permanente d'un territoire ou groupe de territoires et, à l'avenir, exercera ses activités à partir d'une assise territoriale définie.

En ce qui concerne la compétence des gouvernements autochtones, la Commission conclut:

7. Le droit à l'autodétermination est le point de départ fondamental des initiatives autochtones en matière de fonction gouvernementale. Ce n'est toutefois pas la seule base sur laquelle peuvent reposer de telles initiatives. Le droit constitutionnel canadien reconnaît aussi aux peuples autochtones un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale au sein du Canada. Ce droit est inhérent en ce sens qu'il tire finalement son origine de la vie et des traditions collectives de ces peuples, et non de la Couronne ou du Parlement. Plus précisément, il découle du statut originel des peuples autochtones en tant que nations indépendantes et souveraines dans les territoires qu'elles occupaient, tel qu'il a été reconnu et rendu opérant dans les multiples traités, alliances et autres relations entre ces peuples et les Couronnes française et britannique. Cette pratique généralisée a donné naissance à un ensemble de règles de droit coutumier communes aux différentes parties, qui ont finalement été intégrées dans le droit canadien.

8. Le paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 reconnaît et confirme que le droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale est un droit ancestral et protégé par traité. Ce droit inhérent est désormais inscrit dans la Constitution canadienne, permettant ainsi aux gouvernements autochtones d'agir comme l'un des trois ordres de gouvernement distincts du Canada.

9. Le droit constitutionnel à l'autonomie gouvernementale ne supprime pas le droit à l'autodétermination et n'a pas préséance sur lui. Cependant, les peuples autochtones qui le désirent peuvent s'en prévaloir, en sus de leur droit à l'autodétermination, de leurs droits issus de traités et de tout autre droit dont ils bénéficient actuellement ou qu'ils négocieront à l'avenir. En d'autres termes, le droit constitutionnel à l'autonomie gouvernementale constitue l'une des options dont peuvent librement disposer les peuples autochtones.

10. De façon générale, la sphère de compétence autochtone inhérente visée au paragraphe 35(1) englobe toutes les questions concernant le bon gouvernement et le bien-être des peuples autochtones et leurs territoires. Cette sphère est divisée en deux secteurs: le centre et les confins.

11. Le centre de la sphère de compétence autochtone inclut toutes les questions qui sont cruciales pour la vie et le bien-être d'un peuple autochtone particulier, sa culture et son identité, qui n'ont pas d'incidences profondes sur les gouvernements voisins et qui ne font pas par ailleurs l'objet d'un intérêt fédéral ou provincial transcendant. En ce qui concerne ces questions, un groupe autochtone a le droit d'exercer ses pouvoirs et de légiférer de sa propre initiative, sans devoir conclure des ententes avec les gouvernements fédéral et provinciaux.

12. Les confins comprennent le reste de la sphère de compétence autochtone inhérente. Elle inclut notamment les questions qui ont des incidences profondes sur les gouvernements voisins ou font l'objet d'un intérêt fédéral ou provincial transcendant. Une coordination poussée est nécessaire à cet égard entre les gouvernements autochtones, fédéral et provinciaux. À notre avis, un groupe autochtone ne peut pas légiférer de sa propre initiative dans ce domaine tant que des ententes n'ont pas été conclues avec les gouvernements fédéral et provinciaux.

13. Lorsqu'un gouvernement autochtone adopte une loi portant sur une question au centre de sa compétence, cette loi prime automatiquement toute loi fédérale ou provinciale non compatible avec elle. Un gouvernement autochtone peut ainsi élargir, restreindre ou modifier le champ où s'exerce sa compétence exclusive de façon organique, en fonction des besoins et des circonstances. Si aucune loi autochtone incompatible n'occupe le champ dans un domaine central de compétence, les lois fédérales et provinciales continuent de s'appliquer conformément aux règles constitutionnelles ordinaires.

14. À titre exceptionnel, une loi fédérale peut, dans certains cas, primer une loi autochtone incompatible avec elle. Toutefois, pour qu'il puisse en être ainsi, il faut que la loi fédérale réponde au critère strict établi par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Sparrow. En vertu de ce critère, la loi fédérale doit répondre à une nécessité impérieuse et réelle et être conforme aux responsabilités fondamentales de fiduciaire de la Couronne envers les peuples autochtones.

15. Quant aux questions situées aux confins, tout chevauchement éventuel entre les pouvoirs d'un gouvernement autochtone et celles des gouvernements fédéral et provinciaux doit être réglé par un traité ou une

entente sur l'autonomie gouvernementale. Entre autres choses, il faut préciser dans ce traité quels domaines de compétence sont exclusifs ou concurrents et, dans ce dernier cas, quelle loi aura préséance en cas de conflit. Jusqu'à la conclusion d'un tel traité, la compétence autochtone sur les questions aux confins reste en suspens et les lois émanant des gouvernements fédéral et provinciaux continuent de s'appliquer dans leurs domaines respectifs de compétence législative.

16. Un traité portant sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale entraîne la création de droits issus de traités aux termes du paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 et il est par le fait même constitutionnalisé. Même si une entente sur l'autonomie gouvernementale ne constitue pas, en soi, un traité, les droits qui y sont énoncés peuvent néanmoins être constitutionnalisés.

La Commission recommande par conséquent:

2.3.4

Que tous les gouvernements au Canada reconnaissent que le droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale possède les caractéristiques suivantes:

- a) c'est un droit existant — ancestral et issu de traités —, reconnu et confirmé au paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982;
- b) il émane des peuples et des nations autochtones en tant qu'entités politiques et culturelles;
- c) il découle du statut souverain et indépendant que possédaient les peuples et les nations autochtones avant l'arrivée des Européens et du fait que les peuples autochtones possédaient alors leurs propres territoires, régimes politiques et droit coutumier;
- d) le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est dans une large mesure à l'abri de toute intervention législative fédérale et provinciale, sauf dans le cas où une loi fédérale peut se justifier à la lumière d'un critère constitutionnel strict.

2.3.5

Que tous les gouvernements au Canada reconnaissent que la sphère du droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale:

a) englobe toutes les questions reliées au bon gouvernement et au bien-être des peuples autochtones et à leurs territoires;

b) est divisée en deux parties:

- le centre de la sphère, qui comprend toutes les questions qui sont cruciales pour la vie et le bien-être d'un peuple autochtone particulier, sa culture et son identité, qui n'ont pas d'incidences profondes sur les gouvernements voisins et qui ne font pas par ailleurs l'objet d'un intérêt fédéral ou provincial transcendant;
- les confins de la sphère, qui comprend les autres questions.

2.3.6

Que tous les gouvernements au Canada reconnaissent:

a) pour les questions au centre de leur sphère de compétence, que les peuples autochtones peuvent, en principe, exercer leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale de leur propre initiative sans devoir conclure des ententes avec les gouvernements fédéral et provinciaux, même s'il serait éminemment souhaitable qu'ils négocient de telles ententes avec les autres gouvernements à des fins de reconnaissance réciproque et pour prévenir d'éventuels litiges;

b) pour les questions aux confins de leur sphère de compétence, que des ententes devraient être négociées avec les autres gouvernements afin de mettre en œuvre et de particulariser ce droit inhérent d'une façon adaptée au contexte et à la question faisant l'objet des négociations.

En ce qui concerne le droit à l'autonomie gouvernementale, dévolu aux nations autochtones, la Commission conclut:

18. Le droit constitutionnel à l'autonomie gouvernementale est dévolu à l'ensemble des personnes qui composent la nation autochtone et non pas aux collectivités locales en tant que telles. Seules les nations peuvent exercer la gamme des pouvoirs gouvernementaux qui forment le centre de la sphère de compétence autochtone et seules les nations sont habilitées à conclure des traités d'autonomie gouvernementale portant sur les questions aux confins de la compétence. Néanmoins, les collectivités locales autochtones peuvent se prévaloir de pouvoirs gouvernementaux inhérents si elles se regroupent pour former des unités nationales et approuvent une constitution répartissant les pouvoirs entre les paliers national et local.

La Commission recommande par conséquent:

2.3.7

Que tous les gouvernements au Canada reconnaissent que le droit à l'autonomie gouvernementale est dévolu aux nations autochtones plutôt qu'aux petites collectivités locales.

2.3.13

Que tous les gouvernements au Canada soutiennent les peuples autochtones dans leur désir d'exercer des formes de compétence territoriale et communautaire et qu'ils coopèrent avec eux et les aident à atteindre ces objectifs au moyen d'ententes d'autonomie gouvernementale.

2.3.14

Que, lorsqu'ils établiront et organiseront leurs gouvernements, les peuples autochtones examinent les trois modèles de gouvernement autochtone — le gouvernement fondé sur la nation, le gouvernement populaire et le gouvernement fondé sur une communauté d'intérêts — en tenant compte du fait que ces modèles peuvent être modifiés en fonction des aspirations, des coutumes, de la culture, des traditions et des valeurs de chacun.

2.3.15

Que, lorsque des autochtones établissent un gouvernement fondé sur la nation ou un gouvernement populaire, il soit convenu que leurs lois

s'appliquent à tous les habitants du territoire relevant de la compétence du gouvernement, à moins que celui-ci n'en décide autrement.

2.3.16

Lorsque des autochtones décident d'établir un gouvernement fondé sur la nation:

- a) que les droits et les intérêts des habitants du territoire de la nation qui n'en sont pas citoyens ni membres soient protégés;
- b) que cette protection soit assurée grâce à une certaine représentation au sein des structures et des processus décisionnels de la nation.

En ce qui concerne les peuples autochtones et la citoyenneté, la Commission conclut:

19. Aux termes de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, une nation autochtone a le droit de déterminer qui fait partie de la nation, en tant que membre et citoyen. Toutefois, ce droit est assujéti à deux restrictions de base. Premièrement, il ne peut pas s'exercer d'une façon qui effectue une discrimination entre les hommes et les femmes. Deuxièmement, il ne peut pas exiger un niveau minimal de pureté de sang comme condition préalable générale à la citoyenneté. Les nations autochtones modernes, comme les autres nations du monde d'aujourd'hui, représentent un mélange de patrimoines génétiques. Leur identité tient à leur vie collective, leur histoire, leur ascendance, leur culture, leurs valeurs, leurs traditions et leurs liens avec la terre, plutôt qu'à leur race en tant que telle.

La Commission recommande par conséquent:

2.3.8

Que le gouvernement du Canada reconnaisse que les autochtones du Canada bénéficient d'une forme particulière de double citoyenneté, en tant que citoyens d'une nation autochtone et citoyens du Canada.

2.3.9

Que le gouvernement du Canada prenne des mesures pour faire en sorte que les passeports canadiens des citoyens autochtones

- a) reconnaissent explicitement cette double citoyenneté;
- b) indiquent de quelle nation autochtone un autochtone est citoyen.

2.3.10

Que les nations autochtones, lorsqu'elles exercent leur droit de déterminer leurs conditions de citoyenneté et lorsqu'elles établissent des règles et des modalités à cette fin, adoptent des critères de citoyenneté:

- a) respectant les termes du paragraphe 35(4) de la Loi constitutionnelle de 1982;
- b) reflétant la conception selon laquelle les nations autochtones sont des entités politiques et culturelles et non des groupes raciaux et, par conséquent, n'exigeant pas un niveau minimal de pureté de sang comme condition préalable générale à la détermination de la citoyenneté;
- c) pouvant inclure des éléments tels que l'auto-identification, l'acceptation par la collectivité ou la nation, les connaissances culturelles et linguistiques, le mariage, l'adoption, la résidence, le lieu de naissance, l'affiliation et l'ascendance comme façons de déterminer la citoyenneté.

2.3.11

Que, dans le cadre de leurs règles sur la citoyenneté, les nations autochtones établissent des mécanismes de règlement des litiges portant sur les règles de citoyenneté de la nation en général ou, plus précisément, sur les demandes individuelles; ces mécanismes doivent être:

- a) caractérisés par l'équité, la transparence et l'impartialité;
- b) structurés de façon à être indépendants de tout organe décisionnel central du gouvernement autochtone;

c) administrés en conformité avec la Charte canadienne des droits et libertés et les normes et critères internationaux concernant les droits de la personne.

En ce qui concerne les gouvernements autochtones en tant que l'un des trois ordres distincts de gouvernement au Canada, la Commission conclut:

20. L'adoption de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 a eu des conséquences importantes. Il sert à confirmer le statut des peuples autochtones comme partenaires égaux au sein des structures fédérales complexes du Canada. Il constitue le fondement de la reconnaissance des gouvernements autochtones comme formant l'un des trois ordres de gouvernement distincts du Canada: autochtones, fédéral et provinciaux. Chacun de ces gouvernements est souverain à l'intérieur de sa sphère de compétence et détient ses pouvoirs en vertu de son statut inhérent ou constitutionnel plutôt que par délégation. Tous partagent les pouvoirs souverains du Canada dans leur ensemble, ces pouvoirs représentant la mise en commun des souverainetés existantes.

21. Les peuples autochtones entretiennent également avec la Couronne une relation spéciale que les tribunaux ont décrite comme sui generis ou unique. Cette relation trouve son origine dans les traités et les autres liens mis en place au fil des siècles ainsi que dans les coutumes et les règles de droit intersociétales qui en constituent le fondement. En vertu de cette relation, la Couronne agit comme protectrice de la souveraineté des autochtones à l'intérieur du Canada et comme garante de leurs droits ancestraux et issus de traités. Cette relation de fiduciaire est un aspect fondamental de la Constitution du Canada.

22. Néanmoins, un processus offrant aux peuples autochtones la possibilité de restructurer les institutions gouvernementales existantes et de participer à la fédération canadienne en tant que partenaires à des conditions librement acceptées par eux est une profonde nécessité. En d'autres termes, le droit existant à l'autonomie gouvernementale consacré à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 ne remplace pas un processus juste permettant l'exercice du droit fondamental à l'autodétermination au moyen de traités librement négociés entre les nations autochtones et la Couronne.

La Commission recommande par conséquent:

2.3.12

Que tous les gouvernements au Canada reconnaissent:

a) que l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 constitue le fondement d'un ordre de gouvernement autochtone coexistant aux côtés des ordres de gouvernement fédéral et provincial dans le cadre du Canada;

b) que chaque ordre de gouvernement agit à l'intérieur de sa propre sphère de souveraineté, définie par la Constitution canadienne, et exerce ses pouvoirs à l'intérieur d'une sphère de compétence comprenant des domaines sur lesquels ils ont à la fois des pouvoirs concurrents et exclusifs.

En ce qui concerne les gouvernements autochtones et la Charte canadienne des droits et libertés, la Commission conclut:

17. La Charte canadienne des droits et libertés s'applique aux gouvernements autochtones et régit leurs rapports avec les personnes qui relèvent de leur compétence. Toutefois, aux termes de l'article 25, une certaine souplesse doit présider à son interprétation pour tenir compte des philosophies, des traditions et des pratiques culturelles propres aux peuples autochtones. En outre, aux termes de l'article 33, les nations autochtones peuvent adopter des clauses dérogatoires suspendant l'effet de certains articles de la Charte pendant une période déterminée. L'article 28 et le paragraphe 35(4) de la Loi constitutionnelle de 1982 garantissent néanmoins aux autochtones de l'un ou l'autre sexe l'égalité d'accès, dans tous les cas, au droit inhérent à l'autonomie gouvernementale ainsi qu'un traitement égal de la part de leurs gouvernements.

En ce qui concerne le financement des gouvernements autochtones, la Commission recommande:

2.3.17

Que les gouvernements autochtones établis dans le cadre d'une relation renouvelée disposent d'arrangements financiers fondamentalement nouveaux, qui ne soient pas une adaptation ni une modification des

arrangements financiers qui existent pour les gouvernements de bande, au sens de la Loi sur les Indiens.

2.3.18

Que les mécanismes de financement utilisés pour la péréquation ne soient pas basés uniquement sur la capacité de générer des revenus, mais tiennent compte également des différences qui existent dans les besoins en matière de dépenses des gouvernements autochtones qu'ils doivent aider, comme c'est le cas des arrangements financiers actuels avec les gouvernements territoriaux, et que les efforts déployés par les gouvernements autochtones sur le plan fiscal soient pris en compte dans les arrangements financiers en question.

2.3.19

Que les arrangements financiers apportent une plus grande autonomie financière aux gouvernements autochtones en leur facilitant l'accès à des sources de revenus qui leur soient propres, au moyen d'une redistribution juste et équitable des terres et des ressources aux peuples autochtones et en reconnaissance du droit des gouvernements autochtones d'instaurer leur propre régime fiscal.

2.3.20

Que les citoyens autochtones vivant sur leur territoire paient de l'impôt sur le revenu personnel à leur gouvernement autochtone; que les citoyens autochtones vivant à l'extérieur du territoire continuent de payer les impôts au gouvernement fédéral et au gouvernement provincial concerné; que, dans le cas des non-autochtones résidant sur un territoire autochtone, l'une des possibilités suivantes soit retenue:

a) tous les impôts sur le revenu personnel sont versés au gouvernement autochtone, pour autant que le taux d'imposition appliqué ne crée pas un paradis fiscal pour les non-autochtones;

b) tous les impôts sur le revenu personnel sont payés au gouvernement autochtone, la différence entre l'impôt sur le revenu autochtone et l'impôt fédéral et provincial sur le revenu allant au gouvernement fédéral (ce qui

constitue en fait un abattement sur les impôts payés au gouvernement autochtone);

c) l'impôt provincial sur le revenu est versé au gouvernement autochtone et l'impôt fédéral sur le revenu au gouvernement fédéral lorsque le gouvernement autochtone décide d'adopter le taux d'imposition fédéral-provincial existant.

2.3.21

Que les gouvernements autochtones remboursent aux gouvernements provinciaux les services que ces derniers continuent de leur fournir, ce qui éviterait à leurs résidents de devoir payer des impôts provinciaux.

2.3.22

Que les résidents non autochtones bénéficient d'une représentation réelle dans les processus décisionnels des gouvernements autochtones fondés sur la nation.

2.3.23

Que les revenus découlant du règlement de revendications particulières ne soient pas assimilés à une source de financement direct pour les gouvernements autochtones et qu'ils n'entrent donc pas dans le calcul des transferts financiers comme étant des fonds propres.

2.3.24

Que les versements octroyés en règlement de revendications territoriales globales ou en reconnaissance de droits territoriaux issus de traités ne soient pas assimilés à une source de financement direct pour les gouvernements autochtones.

2.3.25

Que les revenus tirés par un gouvernement autochtone — directement ou par l'entremise d'une société de placement créée à cette fin — du

placement des versements octroyés à titre d'un règlement financier soient traités comme des recettes propres pour le calcul des transferts financiers sauf s'ils servent à rembourser des fonds avancés pour financer les négociations, à compenser les effets de l'inflation sur les montants versés pour préserver la valeur du principal, ou encore à financer des œuvres de bienfaisance ou des travaux d'intérêt public.

2.3.26

Que les gouvernements fédéral et provinciaux négocient avec les organismes autochtones nationaux:

- a) un cadre directeur pancanadien qui régira la relation financière entre les trois ordres de gouvernement;
- b) des arrangements financiers transitoires à l'intention des nations autochtones qui sont officiellement reconnues et qui commencent à se gouverner dans les domaines centraux de leur sphère de compétence sur les territoires autochtones existants.

En ce qui concerne le cadre juridique pour la reconnaissance des gouvernements autochtones, la Commission recommande:

2.3.27

Que le Parlement du Canada adopte une loi sur la reconnaissance et le gouvernement des nations autochtones:

- a) afin d'établir le processus par lequel le gouvernement du Canada reconnaîtra formellement l'accession d'un ou de plusieurs groupes autochtones au rang de nation et sa compétence à exercer, en tant que gouvernement autochtone, les pouvoirs procédant de son autonomie gouvernementale inhérente;
- b) afin de définir les critères qui régiront la reconnaissance des nations autochtones, notamment:
 - i) la preuve que les communautés concernées ont une langue, une histoire et une culture communes, qu'elles désirent s'associer et qu'elles sont

suffisamment importantes pour exercer un mandat large d'autonomie gouvernementale;

ii) la preuve qu'un processus équitable et transparent a été appliqué pour obtenir des citoyens et des communautés membres leur accord à la demande de reconnaissance de la nation;

iii) la rédaction d'un code de citoyenneté qui soit conforme aux normes internationales en matière de droits de la personne et à la Charte canadienne des droits et libertés;

iv) la preuve qu'un mécanisme d'appel impartial a été mis sur pied par la nation pour trancher les différends sur l'admissibilité à la citoyenneté;

v) la preuve qu'une loi fondamentale ou une constitution a été rédigée à la suite d'une large consultation menée auprès des citoyens;

vi) la preuve que tous les citoyens de la nation ont eu la possibilité de se prononcer sur la ratification de la Constitution proposée grâce à un processus équitable de consultation;

c) afin d'y autoriser la création, sous l'égide du Tribunal des traités et des terres autochtones qui est proposé, de comités de reconnaissance chargés d'informer le gouvernement du Canada si tel groupe satisfait aux critères de reconnaissance;

d) afin de permettre au gouvernement fédéral de renoncer à la compétence législative que lui confère le paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1982 pour ce qui est des pouvoirs centraux dont les nations autochtones estiment avoir besoin, et de préciser quels domaines de compétence fédérale additionnels le Parlement du Canada est disposé à reconnaître comme des pouvoirs centraux devant être exercés par les gouvernements autochtones;

e) afin de fournir des ressources financières complémentaires aux nations autochtones pour qu'elles puissent exercer des pouvoirs gouvernementaux élargis sur une population plus nombreuse entre le moment de leur reconnaissance et la conclusion ou la confirmation de traités généraux.

En ce qui concerne la création d'un accord-cadre pancanadien pour guider les négociations de traités, la Commission recommande:

2.3.28

Que le gouvernement du Canada convoque une rencontre des premiers ministres, des dirigeants territoriaux et des leaders autochtones pour créer un organe chargé de rédiger un accord-cadre pancanadien. Cet accord aura pour objet d'établir des orientations et des principes communs pour faciliter la négociation des traités avec les nations autochtones reconnues. Cet organe devra être habilité à conclure des accords:

- a) sur le champ de la compétence pouvant être exercée par les nations autochtones et sur l'application de la règle de la primauté dans le cas de compétence concurrente;
- b) sur les arrangements destinés à financer les activités des gouvernements autochtones et les services qu'ils fourniront à leurs citoyens;
- c) sur les principes qui régiront l'allocation des terres et des ressources aux nations autochtones et sur la compétence mixte sur les terres partagées avec d'autres gouvernements;
- d) sur les principes qui guideront la négociation de mesures de redressement provisoires devant régir l'exploitation des territoires visés par des revendications avant la conclusion de traités;
- e) à titre provisoire, sur les pouvoirs centraux dont les gouvernements canadiens sont disposés à admettre l'exercice par les nations autochtones une fois qu'elles auront été reconnues, mais avant la renégociation des traités.

En ce qui concerne la réédification des nations autochtones et la restauration de leur identité nationale, la Commission recommande:

2.3.29

Que les peuples autochtones élaborent et mettent en œuvre leurs propres stratégies pour rebâtir les nations autochtones et restaurer leur identité nationale; ces stratégies pourront:

a) comprendre des processus de revitalisation et de guérison culturelles;

b) comprendre des processus politiques visant l'établissement d'un consensus sur les éléments de base de la nation autochtone et ses structures politiques;

c) être mises en œuvre par des collectivités particulières et par plusieurs collectivités appartenant à la même nation autochtone.

2.3.30

Que le gouvernement fédéral, de concert avec les organisations autochtones nationales, établisse un centre pour la transition vers le gouvernement autochtone, dont le mandat serait:

a) d'examiner, d'élaborer et de coordonner avec d'autres établissements des initiatives et des études pour aider les peuples autochtones tout au long de la transition vers l'autonomie gouvernementale autochtone sur des questions comme les codes de citoyenneté, les constitutions, les institutions gouvernementales, ainsi que les processus visant à rebâtir les nations et à assurer la participation des citoyens;

b) de concevoir et d'offrir, par les moyens appropriés, des programmes de formation et d'acquisition de nouvelles compétences pour les dirigeants communautaires, les animateurs communautaires et les travailleurs sur le terrain, ainsi que les groupes communautaires chargés d'animer les processus visant à rebâtir les nations autochtones;

c) de faciliter l'échange d'informations et les rapports entre les animateurs communautaires, les dirigeants communautaires et les autres personnes et groupes qui participent aux processus visant à rebâtir les nations autochtones.

2.3.31

Que le gouvernement fédéral accorde au centre des fonds de fonctionnement ainsi que les ressources financières nécessaires à la recherche, à la conception et à la mise en œuvre de programmes destinés à faciliter la transition vers l'autonomie gouvernementale, cet engagement financier devant s'échelonner sur cinq ans et être renouvelable pour cinq autres années.

2.3.32

Que le centre soit dirigé par un conseil d'administration majoritairement autochtone, les postes d'administrateurs étant attribués à des organisations représentant les peuples et les gouvernements autochtones, au gouvernement fédéral, et aux institutions et organisations affiliées au centre.

2.3.33

Que, dans toutes les régions du Canada, les universités, les établissements d'enseignement postsecondaire, les instituts de recherche et d'autres organisations lancent, de concert avec le centre, des programmes, projets et autres activités pour aider les peuples autochtones tout au long de leur transition vers l'autonomie gouvernementale.

2.3.34

Que le centre pour la transition vers le gouvernement autochtone aide les nations autochtones à créer leurs propres constitutions en favorisant, en coordonnant et en finançant, selon les besoins, les institutions associées et les organisations dont les activités consistent:

a) à fournir des services de soutien professionnel, technique et consultatif dans les domaines clés du développement constitutionnel autochtone, notamment:

- la citoyenneté et l'appartenance à la nation
- les institutions et les dirigeants politiques

- les processus de prise de décisions
- la définition du territoire;

b) à fournir des programmes de formation aux dirigeants et au personnel des structures politiques des nations autochtones qui participent de près à l'organisation, à la coordination, à la gestion et à la promotion des processus visant à se doter d'une constitution;

c) à aider les nations autochtones à concevoir et à mettre en œuvre des stratégies d'éducation et de consultation communautaires;

d) à aider les nations autochtones à préparer, à organiser et à tenir des référendums à l'échelle de la nation sur leur constitution;

e) à favoriser l'échange d'informations entre les nations autochtones sur les processus et les expériences en matière d'élaboration d'une constitution.

2.3.35

Que le centre pour la transition vers le gouvernement autochtone favorise, coordonne et finance, selon les besoins, et en collaboration avec des institutions et organisations associées, des initiatives de ce genre:

a) programmes spéciaux de formation à l'intention des négociateurs autochtones, afin d'accroître leurs capacités de négociation et leur connaissance des questions sur lesquelles porteront les négociations;

b) programmes de formation de courte durée à l'intention des dirigeants des gouvernements autochtones, afin:

- d'accroître leurs capacités de négociation;
- d'accroître leur capacité d'appuyer et de mandater des négociateurs, ainsi que de soutenir les négociations et les stratégies d'éducation, de consultation et de communication à l'échelle de la nation.

2.3.36

Qu'au début de la planification des accords sur l'autonomie gouvernementale, qu'il s'agisse de traités ou d'autres types d'accords, des dispositions soient rédigées afin:

a) de reconnaître l'éducation et la formation comme un élément crucial de la transition vers le gouvernement autochtone et d'amorcer ces activités bien avant que l'autonomie gouvernementale ne devienne réalité;

b) de transférer des ressources pour soutenir la conception, l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies en matière d'éducation et de formation.

2.3.37

Que, pour aider les nations autochtones à développer leur capacité de se gouverner, le centre pour la transition vers le gouvernement autochtone favorise, coordonne et finance, selon les besoins et en collaboration avec les établissements d'enseignement affiliés, des programmes destinés:

- à favoriser et à appuyer l'excellence en gestion;
- à refléter les traditions autochtones;
- à accroître les compétences en gestion dans les domaines cruciaux pour les activités et les responsabilités des gouvernements autochtones.

2.3.38

Que soit créé un programme de partenariat visant à jumeler des gouvernements autochtones et des gouvernements canadiens dont la taille ou la portée des activités sont semblables.

En ce qui concerne la responsabilisation des gouvernements, la Commission recommande:

2.3.39

Que les gouvernements autochtones élaborent et mettent en œuvre des stratégies relatives à la reddition de comptes et à la responsabilité pour

maintenir l'intégrité du gouvernement et la confiance du public dans les dirigeants gouvernementaux, les titulaires de charge publique et les administrations publiques.

2.3.40

Que les gouvernements autochtones prennent les mesures suivantes en matière de reddition de comptes:

- a) adopter des codes de conduite pour les titulaires de charge publique;
- b) adopter des lois, des politiques ou des lignes directrices sur les conflits d'intérêts;
- c) établir des structures ou des organismes indépendants chargés de défendre et de promouvoir l'intérêt public et l'intégrité des gouvernements autochtones;
- d) établir des mécanismes généraux de reddition de comptes afin d'assurer une compréhension généralisée et continue des buts, priorités, procédures et activités des gouvernements, ainsi que des processus de prise de décisions et des systèmes d'information.

2.3.41

Que, dans la mesure jugée pertinente par les autochtones concernés, les stratégies relatives à la reddition de comptes et à la responsabilité des gouvernements autochtones reflètent les coutumes, les traditions et les valeurs autochtones et s'appuient sur elles.

En ce qui concerne la collecte de données et les systèmes de gestion de l'information, la Commission recommande:

2.3.42

Que Statistique Canada prenne les mesures suivantes pour améliorer sa collecte de données:

a) poursuivre ses consultations avec les gouvernements et les organisations autochtones afin de mieux comprendre leurs besoins en matière de données;

b) créer un comité consultatif autochtone externe, comprenant suffisamment de représentants d'organisations autochtones nationales et d'autres spécialistes autochtones pour discuter:

- des besoins en données statistiques des autochtones;
- de la conception et de la réalisation d'enquêtes en vue de recueillir des données sur les peuples autochtones;

c) continuer l'enquête postcensitaire auprès des autochtones et s'assurer qu'elle devienne un outil habituel de collecte de données à Statistique Canada;

d) s'assurer que les futurs recensements renfermeront tous des questions pertinentes, afin de permettre une enquête postcensitaire auprès des autochtones;

e) compte tenu du nombre élevé d'autochtones qui vivent dans des régions urbaines et rurales à l'extérieur des réserves, élargir l'échantillon de la population hors réserve, afin de pouvoir obtenir le profil statistique d'un plus grand nombre de collectivités qu'en 1991;

f) veiller à ce que les questions soient acceptables pour les autochtones et permettent d'obtenir plus facilement l'information voulue concernant les besoins des formes naissantes de gouvernement autochtone;

g) sonder un échantillon représentatif d'autochtones dans les enquêtes postcensitaires;

h) inclure les établissements métis de l'Alberta dans le système de codage géographique standard de Statistique Canada, en donnant à chacune des collectivités le statut de subdivision de recensement;

i) examiner la situation d'autres collectivités du Moyen Nord, qui ne sont pas des réserves indiennes ni des établissements sur les terres de la Couronne,

pour déterminer si elles devraient être signalées comme étant des régions spéciales dans la base de données sur le recensement;

j) envisager d'attribuer un identificateur de nation aux réserves indiennes et aux établissements dans les dossiers géographiques, afin que les données relatives à ces collectivités soient regroupées d'après l'appartenance à la nation et que les individus puissent être identifiés selon leur nation.

2.3.43

Que le gouvernement fédéral prenne les mesures suivantes dans les recensements futurs:

a) maintenir sa politique visant à conclure des ententes bilatérales avec des gouvernements autochtones représentatifs et leurs collectivités, selon le cas, pour la réalisation des prochains recensements et enquêtes postcensitaires;

b) compte tenu des questions soulevées dans le présent rapport et de la nécessité d'obtenir de l'information détaillée et exacte sur les peuples autochtones, infirmer la décision de ne pas mener d'enquête postcensitaire dans le cadre du recensement de 1996;

c) déployer des efforts spéciaux pour conclure des ententes dans les régions du Canada où la participation au recensement de 1991 a été faible.

2.3.44

Que les gouvernements mettent sur pied des systèmes de gestion de l'information en vue d'appuyer l'autonomie gouvernementale comprenant:

a) un soutien financier pour les technologies et l'équipement, proportionnel à l'ampleur des activités du gouvernement autochtone;

b) des programmes de formation et de perfectionnement, notamment des stages et des échanges de professionnels avec Statistique Canada, afin de favoriser la compatibilité entre les systèmes des gouvernements autochtones et ceux de Statistique Canada.

En ce qui concerne la restructuration des institutions fédérales, la Commission recommande:

2.3.45

Que le gouvernement du Canada dépose une loi visant à dissoudre le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et à le remplacer par deux nouveaux ministères: le ministère des Relations avec les autochtones et le ministère des Services aux Indiens et aux Inuit.

2.3.46

Que le Premier ministre crée un nouveau poste de ministre principal au sein du Cabinet, soit celui de ministre des Relations avec les autochtones, qui serait chargé:

- d'orienter l'ensemble des mesures fédérales requises pour établir la nouvelle relation fédérale-autochtone, qui est au cœur des recommandations de la Commission;
- de répartir entre les différents services de l'appareil gouvernemental les crédits du budget global du gouvernement fédéral pour les dépenses autochtones;
- de guider les activités du négociateur en chef de la Couronne, responsable de la négociation de traités, d'ententes touchant les revendications territoriales et d'accords d'autonomie gouvernementale.

2.3.47

Que le Premier ministre nomme un nouveau ministre des Services aux Indiens et aux Inuit:

- qui exercerait ses fonctions sous la direction du ministre des Relations avec les autochtones pour les questions financières et la formulation des politiques;
- qui serait responsable de remplir les autres obligations du gouvernement

envers les Indiens inscrits, les collectivités des réserves régies par la Loi sur les Indiens et les Inuit.

2.3.48

Que le Premier ministre crée un nouveau comité permanent du Cabinet chargé des relations avec les autochtones:

- qui serait présidé par le ministre des Relations avec les autochtones;
- constituerait un organe de délibération au sein du Cabinet sur ses responsabilités collectives relativement aux questions autochtones;
- qui représenterait le Cabinet dans les initiatives de planification commune avec les nations autochtones et leurs gouvernements.

2.3.49

Que le gouvernement du Canada fasse un grand effort pour embaucher des employés autochtones qualifiés qui exerceraient des fonctions importantes au sein:

- des deux nouveaux ministères;
- d'autres ministères fédéraux responsables de politiques sectorielles ou de programmes précis touchant les peuples autochtones;
- des organismes centraux du gouvernement.

2.3.50

Que le gouvernement du Canada apporte les changements proposés dans l'année qui suit la publication du présent rapport, indiquant clairement par là que non seulement il entend réformer sa relation fondamentale avec les peuples autochtones, mais aussi qu'il prend des mesures concrètes en ce sens.

2.3.51

Que le gouvernement fédéral, à la suite de consultations étendues avec les peuples autochtones, crée un Parlement autochtone dont la principale fonction serait de conseiller la Chambre des communes et le Sénat sur toute mesure législative et question constitutionnelle touchant les peuples autochtones.

2.3.52

Que le Parlement autochtone soit mis sur pied en suivant les modalités que voici:

a) le gouvernement fédéral, en collaboration avec les représentants des organisations autochtones nationales, mènerait des consultations en vue de créer un Parlement autochtone; les décisions importantes concernant la conception, la structure et les fonctions du Parlement appartiendraient aux représentants des peuples autochtones;

b) après entente entre les parties, un projet de loi serait déposé devant le Parlement du Canada avant les prochaines élections fédérales, sous le régime du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867, en vue de créer un Parlement autochtone.

2.3.53

a) Que les parlementaires autochtones soient élus par leur nation ou leur peuple;

b) que les élections au Parlement autochtone coïncident avec les élections fédérales afin d'encourager les autochtones à y participer et d'accroître la légitimité du processus.

2.3.54

Que le recensement des électeurs autochtones se fasse en même temps que le recensement de la population générale en prévision des prochaines élections fédérales.

En ce qui concerne les responsabilités internationales du Canada

relativement aux peuples autochtones, la Commission recommande:

2.3.1

Que le gouvernement du Canada prenne les mesures suivantes:

a) édicter une loi reconnaissant les obligations qu'il a contractées en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de la personne dont il est signataire, pour peu que ces obligations se rapportent aux peuples autochtones du Canada;

b) reconnaître que sa relation fiduciaire avec les peuples autochtones l'oblige à édicter une loi qui leur donne un recours devant les tribunaux canadiens en cas de manquement à ses engagements internationaux envers eux;

c) prévoir expressément dans une telle loi que les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne peuvent être invoqués devant les tribunaux canadiens pour aider à l'interprétation de la Charte canadienne des droits et libertés et d'autres lois canadiennes touchant les peuples autochtones;

d) entamer des consultations avec les gouvernements provinciaux en vue de ratifier et de mettre en application la Convention no 169 de l'Organisation internationale du Travail sur les peuples indigènes et tribaux, qui est entrée en vigueur en 1991;

e) appuyer le projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones, de 1993, actuellement à l'étude aux Nations Unies;

f) entreprendre immédiatement des préparatifs, de concert avec les peuples autochtones, pour célébrer la Décennie internationale des populations autochtones et, dans ce cadre, lancer un programme d'échanges internationaux entre les peuples autochtones du Canada et d'ailleurs.

Chapitre 4 — Les terres et les ressources

En ce qui concerne les principes et les politiques régissant la négociation d'une assise territoriale pour chacune des nations autochtones, la

Commission recommande:

2.4.1

Que la politique fédérale et tous les processus relatifs aux traités (établissement, mise en œuvre et renouvellement) soient conformes aux principes généraux suivants:

a) le titre ancestral constitue un intérêt foncier dans le territoire qui englobe toute une gamme de droits relatifs aux terres et aux ressources;

b) le titre ancestral est reconnu et confirmé au paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982;

c) la Couronne a une obligation spéciale de fiduciaire de protéger les intérêts des autochtones, y compris leur titre ancestral;

d) la Couronne a l'obligation de protéger l'exercice des droits ancestraux relatifs aux terres et aux ressources sur lesquels reposent les économies autochtones ainsi que la vie culturelle et spirituelle des peuples autochtones;

e) la Couronne a l'obligation de concilier les intérêts de la société en général avec le titre ancestral;

f) les questions relatives aux terres et aux ressources doivent être discutées dans le cadre de négociations sur l'autonomie gouvernementale;

g) les droits ancestraux reconnus par un accord, y compris le droit à l'autonomie gouvernementale, sont des «droits issus de traités» au sens où l'entend le paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982;

h) les négociations entre les parties visent la conclusion d'ententes reconnaissant le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale;

i) l'extinction générale des droits ancestraux sur le territoire ne doit pas être exigée en échange d'autres droits ou avantages concédés dans le cadre d'une entente;

j) l'extinction partielle des droits ancestraux sur le territoire ne doit pas être une condition préalable aux négociations et ne doit être convenue par les parties qu'après une analyse attentive et exhaustive des autres possibilités et qu'avec le consentement clair et non contraint de la partie autochtone;

k) les ententes doivent faire l'objet d'un examen et d'un renouvellement périodiques;

l) les ententes doivent comporter des mécanismes de résolution des différends adaptés à la situation des parties;

m) les ententes doivent prévoir des accords intergouvernementaux visant à harmoniser l'exercice des pouvoirs gouvernementaux fédéraux, provinciaux, territoriaux et autochtones sans qu'aucune de ces autorités ne soit limitée indûment dans l'exercice de ses pouvoirs.

2.4.2

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux accordent aux nations autochtones, à la suite de négociations, une assise territoriale capable, par sa superficie et sa qualité, de favoriser l'autonomie économique, culturelle et politique des autochtones.

2.4.3

Que les négociations aient pour but de faire en sorte que les nations autochtones disposent, à l'intérieur de leurs territoires traditionnels:

a) de l'accès exclusif ou préférentiel à certaines ressources renouvelables et non renouvelables, y compris l'eau, ou à une portion garantie de ces ressources;

b) d'une portion garantie des revenus provenant de l'exploitation des ressources;

c) de garanties préférentielles ou de priorités dûment précisées à l'égard des avantages et des débouchés économiques découlant des projets de mise en valeur des ressources (p. ex. ensembles d'avantages consentis à

une collectivité, droits de préemption).

2.4.4

Que les nations autochtones bénéficient, à la suite de négociations, en plus de nouvelles terres, de transferts financiers calculés sur la base des deux critères suivants:

a) les besoins en matière de développement (crédits permettant à la nation de répondre à ses besoins futurs, en particulier dans le domaine du développement économique et communautaire);

b) la compensation (dédommagement partiel de l'exploitation passée et présente du territoire traditionnel de la nation, y compris l'extraction des ressources et la perturbation du mode de subsistance autochtone).

2.4.5

Que les négociations portant sur la superficie et la qualité des terres supplémentaires et l'accès aux ressources prennent en compte:

a) la taille du territoire que la nation autochtone avait traditionnellement occupé, contrôlé et utilisé et dont elle avait la jouissance;

b) la nature et le type des ressources renouvelables et non renouvelables, notamment l'eau, auxquelles la nation autochtone avait traditionnellement eu accès et qu'elle avait utilisées;

c) la population autochtone actuelle et prévue;

d) les besoins économiques actuels et prévus de la population;

e) les besoins culturels actuels et prévus de la population;

f) la superficie des terres de réserve ou des terres accordées par règlement actuellement détenues par la nation autochtone;

g) la productivité et la valeur des terres et des ressources et le niveau

probable de rendement de leur exploitation dans un but donné;

h) la superficie des terres de la Couronne disponibles dans la région visée par le traité;

i) la nature et l'étendue des intérêts appartenant à des tiers.

2.4.6

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux respectent les principes suivants dans le cadre des négociations sur le choix des terres:

a) aucune restriction inutile ou arbitraire ne sera imposée, par exemple:

i) l'exclusion des côtes, rives, cours d'eau (y compris les zones maritimes), les emplacements éventuels de barrages hydroélectriques ou les zones riches en ressources;

ii) des limites arbitraires quant à la taille, la configuration ou la contiguïté des terres;

iii) des limites arbitraires quant à la capacité de la nation autochtone d'acheter des terres en vue d'agrandir son territoire;

b) des terres supplémentaires seront accordées à même les terres de la Couronne dans le territoire en question;

c) lorsque les parties tentent de renouveler un traité historique, le choix des terres ne devrait pas se limiter aux frontières existantes définies par traité (p. ex. les descriptions des bornes et limites contenues dans les traités numérotés postérieurs à la Confédération);

d) les frontières provinciales ou territoriales ne devront pas indûment entraver les négociations sur le choix des terres;

e) lorsque les terres de la Couronne ne sont pas suffisantes, des crédits seront accordés afin de permettre à la nation autochtone d'acheter des terres à des tiers disposés à vendre leurs propriétés.

2.4.7

Que le gouvernement du Canada adopte les principes énoncés dans les recommandations 2.4.1 à 2.4.6 sous la forme d'une politique régissant ses rapports avec les peuples autochtones relativement aux questions de l'attribution des terres et des ressources, dans toutes négociations et contestations juridiques actuelles et futures.

2.4.8

Que le gouvernement du Canada propose aux gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi qu'aux organisations autochtones nationales, d'adopter ces principes au moment de l'élaboration de l'accord-cadre pancanadien.

2.4.9

Que le gouvernement du Canada propose au Parlement d'intégrer ces principes révisés à la suite des consultations, au moyen d'une modification de la législation portant création des processus relatifs aux traités.

En ce qui concerne les régimes de propriété des terres résultant de négociations et la détermination de la compétence s'y rapportant, la Commission recommande:

2.4.10

Que les négociations aient pour but de décrire le territoire en fonction de trois catégories de terres; ces trois catégories permettront de définir, de la manière la plus complète et précise possible, les droits de chacune des parties relativement aux terres, aux ressources et à la fonction gouvernementale.

2.4.11

Qu'en ce qui concerne les terres de catégorie 1:

a) la nation autochtone dispose de droits complets de propriété et de la compétence première sur les terres et les ressources renouvelables et non

renouvelables, y compris l'eau, en conformité avec le régime foncier et la fonction gouvernementale traditionnels de la nation concernée;

b) ces terres regroupent toutes les terres de réserve existantes et les terres attribuées par règlement détenues actuellement par la nation autochtone, ainsi que toutes les autres terres nécessaires à son autonomie économique, culturelle et politique, choisies d'après les facteurs énumérés dans la recommandation 2.4.5.

2.4.12

Qu'en ce qui concerne les terres de catégorie 2:

a) ces terres représentent une portion du territoire traditionnel de la nation autochtone, portion qui sera déterminée en fonction de la capacité des terres de catégorie 1 d'assurer l'autonomie économique des autochtones;

b) l'entente reconnaisse un certain nombre de droits aux autochtones et à la Couronne sur les terres et les ressources et que les parties partagent entre elles les droits de gestion et la compétence.

2.4.13

Qu'en ce qui concerne les terres de catégorie 3, l'entente reconnaisse à la Couronne une gamme complète de droits relatifs aux terres et à la fonction gouvernementale, sous réserve de droits ancestraux rémanents d'accès aux lieux historiques et sacrés et aux territoires de chasse, de pêche et de piégeage, d'une participation à des cérémonies et manifestations nationales et communautaires et d'une représentation symbolique dans certaines institutions.

2.4.14

Que les nations autochtones disposent des pouvoirs législatifs suivants:

a) pouvoir législatif principal et prépondérant sur les terres de catégorie 1;

b) pouvoir législatif partagé sur les terres de catégorie 2;

c) pouvoir limité et négocié, s'appliquant aux citoyens de la nation vivant dans les terres de catégorie 3 et ailleurs, ainsi qu'à l'accès aux lieux historiques et sacrés, à la participation aux cérémonies et manifestations nationales et communautaires et à la représentation symbolique dans certaines institutions.

2.4.15

Que, de manière générale, les terres actuellement détenues en fief simple en common law ou en pleine propriété en droit civil ne soient pas converties en terres de catégorie 1, sauf si leurs propriétaires consentent à les vendre.

2.4.16

Que, dans les cas exceptionnels où les intérêts de la nation autochtone l'emportent clairement sur les droits et intérêts des tiers dans une parcelle de terre déterminée, la Couronne exproprie le terrain à la valeur marchande pour le compte de la partie autochtone, afin de le convertir en terre de catégorie 1, par exemple:

a) lorsque la terre aurait pu faire l'objet d'une revendication territoriale acceptée en vertu de la politique existante des revendications particulières, en raison du fait que des terres de réserve indienne ont été illégalement ou frauduleusement cédées par le passé;

b) lorsque la terre revêt un caractère traditionnel de première importance pour la partie autochtone (s'agissant par exemple d'un cimetière ou d'un lieu sacré autochtone ou d'un endroit ayant une grande importance culturelle).

2.4.17

Que les terres détenues en fief simple en common law ou en pleine propriété en droit civil puissent être incluses dans les terres de catégorie 2.

2.4.18

Que des terres dans lesquelles un tiers détient en common law un intérêt

de moindre envergure que le fief simple, ou en droit civil un démembrement de propriété ou un droit personnel de jouissance, puissent être choisies comme terres de catégorie 1, auquel cas la nation autochtone serait tenue de respecter les conditions initiales de toutes les tenures en common law ou des démembrements de propriété et des droits personnels de jouissance en droit civil.

2.4.19

Que dans les cas exceptionnels où les intérêts de la nation autochtone l'emportent clairement sur les droits et intérêts d'un tiers, la Couronne annule la tenure en common law ou révoque le démembrement de propriété ou le droit personnel de jouissance en droit civil, moyennant un dédommagement à la juste valeur du marché, afin de permettre à la partie autochtone d'inclure la parcelle de terre dans les terres de catégorie 1, par exemple :

a) lorsque la terre aurait pu faire l'objet d'une revendication territoriale acceptée en vertu de la politique existante des revendications particulières (comme dans le cas de terres de réserve indienne illégalement ou frauduleusement cédées par le passé);

b) lorsque la terre revêt un caractère traditionnel de première importance pour la partie autochtone (s'agissant par exemple d'un cimetière ou d'un lieu sacré autochtone ou d'un endroit ayant une grande importance culturelle).

2.4.20

Que les terres assujetties en common law à un intérêt juridique de moindre envergure que le fief simple ou grevées d'un démembrement de propriété ou assujetties à un droit personnel de jouissance en droit civil puissent être choisies comme terres de catégorie 2.

2.4.21

Que les parcs et zones protégées existants ne soient pas choisis comme terres de catégorie 1, sauf dans des cas exceptionnels où les intérêts de la nation autochtone l'emportent clairement sur les intérêts de la Couronne

dans une parcelle de terre précise, par exemple:

a) lorsque la totalité ou une partie du parc ou de la zone protégée aurait pu faire l'objet d'une revendication territoriale acceptée en vertu de la politique existante des revendications particulières (par exemple dans le cas de terres de réserve indienne illégalement ou frauduleusement cédées par le passé);

b) lorsque le parc ou la zone protégée revêt un caractère traditionnel de première importance pour la partie autochtone (s'agissant par exemple d'un cimetière ou d'un lieu sacré autochtone);

c) lorsqu'un parc occupe une superficie considérable du territoire d'un peuple autochtone.

2.4.22

Que les parcs et les zones protégées existants, ainsi que les terres dont on envisage de faire un parc ou une zone protégée, puissent être choisis comme terres de catégorie 2.

2.4.23

Que les terres de la Couronne ouvertes au public puissent être choisies comme terres de catégorie 1 ou 2.

2.4.26

Que les gouvernements provinciaux élaborent des politiques parallèles aux processus et aux réformes proposés dans les recommandations 2.4.1 à 2.4.22.

2.4.27

Que les gouvernements provinciaux participent pleinement aux processus d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités ainsi qu'à la négociation des ententes de redressement provisoire.

2.4.28

Qu'en plus des dispositions prévues par les recommandations 2.4.2 à 2.4.5, les gouvernements provinciaux cèdent des terres de la Couronne à la nation autochtone dont le territoire traditionnel ancestral est devenu terre de la Couronne provinciale à la suite d'un manquement de la Couronne à ses obligations.

En ce qui concerne les mesures destinées à fournir un redressement provisoire en attendant l'aboutissement des négociations territoriales, la Commission recommande:

2.4.24

Que les gouvernements fédéral et provinciaux reconnaissent, dans l'accord-cadre pancanadien, le rôle crucial qui sera attribué aux ententes de redressement provisoire et acceptent un certain nombre de principes et de procédures devant régir ces ententes, visant:

- a) le retrait partiel des terres qui font l'objet d'une revendication particulière, dans le cadre des processus relatifs aux traités;
- b) la participation et le consentement des autochtones relativement à l'utilisation ou à l'exploitation des terres ayant fait l'objet d'un retrait;
- c) le placement en fiducie des recettes provenant des redevances ou taxes d'exploitation des ressources dans les terres ayant fait l'objet d'un retrait en attendant la conclusion de la négociation.

2.4.25

Qu'en ce qui concerne les traités, la législation complémentaire de la proclamation royale proposée précise que les parties sont tenues de déployer des efforts raisonnables pour conclure une entente de redressement provisoire.

En ce qui concerne la compétence et le fonctionnement du Tribunal des traités et des terres autochtones, la Commission recommande:

2.4.29

Que la législation fédérale complémentaire de la proclamation royale prévoit la création d'un tribunal administratif indépendant, qui porterait le nom de Tribunal des traités et des terres autochtones.

2.4.30

Que le Parlement et les assemblées législatives provinciales accordent au Tribunal, au moment qu'ils jugeront opportun, le pouvoir nécessaire pour qu'il puisse s'acquitter de son mandat légal dans les deux champs de compétence fédéral et provincial.

2.4.31

Que, même en l'absence de délégation de pouvoirs par les provinces au Tribunal, le Parlement attribue à celui-ci l'entière compétence constitutionnelle fédérale sur les Indiens et les terres qui leur sont réservées, y compris le pouvoir d'émettre des ordonnances ayant force exécutoire pour les gouvernements provinciaux et autres, lorsqu'elles ressortiront essentiellement à ce titre de compétence fédérale.

2.4.32

Que le Tribunal soit investi par la loi fédérale du pouvoir d'intervenir dans les deux domaines suivants:

a) le règlement des revendications particulières, y compris celles que la partie autochtone retire des processus plus généraux d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités;

b) les processus d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités.

2.4.33

Qu'en ce qui concerne les revendications particulières, le Tribunal ait compétence:

a) pour vérifier si le financement octroyé au requérant par le gouvernement fédéral est suffisant;

b) pour veiller à ce que le processus de négociation soit mené de bonne foi et pour émettre des ordonnances exécutoires en cas de non-respect de ce principe;

c) pour se prononcer sur les revendications ou les parties de revendications qui lui sont soumises par des requérants autochtones et, au besoin, pour ordonner un recours approprié.

2.4.34

Qu'en ce qui concerne les processus à long terme d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités, le Tribunal ait compétence:

a) pour vérifier si le financement octroyé aux parties autochtones par le gouvernement fédéral est suffisant;

b) pour superviser la négociation, la mise en œuvre et la conclusion d'ententes de redressement provisoire, pour imposer de telles ententes en cas de non-respect de l'obligation de négocier de bonne foi et pour accorder un redressement provisoire en attendant l'aboutissement des négociations de traités nouveaux ou renouvelés, concernant des terres fédérales et sur des terres provinciales, lorsque la province lui en aura délégué le pouvoir;

c) pour se prononcer sur les points en litige que les parties lui auront soumis par consentement mutuel;

d) pour s'assurer que le processus de négociation est mené de bonne foi;

e) pour se prononcer, à la demande d'une partie autochtone, sur des questions se rapportant aux droits ancestraux ou issus de traités qui sont liées aux négociations et qui peuvent être invoquées en justice;

f) pour faire enquête sur les plaintes de non-respect d'une disposition de traité, trancher le litige et accorder un recours approprié lorsqu'il en sera

habilité par les parties au traité;

g) pour recommander au gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de comités créés à cette fin, de reconnaître ou de ne pas reconnaître comme nation autochtone un groupe affirmant son droit à l'autonomie gouvernementale.

2.4.35

Que la loi habilitante exige du Tribunal qu'il adopte une interprétation large et progressiste des traités plutôt que de se limiter aux règles techniques de la preuve et qu'il tienne compte des obligations de fiduciaire de la Couronne, du droit coutumier et du droit des biens autochtones, ainsi que des rapports que les parties ont entretenus jusque-là.

2.4.36

Que le Tribunal des terres et des traités autochtones remplace la Commission des revendications des Indiens.

2.4.37

Que le Tribunal soit habilité à se prononcer sur les revendications particulières, au même titre que les cours supérieures des provinces.

2.4.38

Que les membres et le personnel du Tribunal:

a) reflètent une parité entre autochtones et non-autochtones, cela à tous les paliers, y compris celui de la coprésidence du Tribunal;

b) soient représentatifs des provinces et des régions.

2.4.39

Que la nomination des membres à temps plein et à temps partiel du Tribunal se fasse comme suit:

- a) le processus de nomination devra être transparent;
- b) les candidats seront présentés par la population, les nations ou les organisations autochtones, le gouvernement fédéral et les provinces déléguant des pouvoirs au Tribunal;
- c) les candidatures seront soumises à l'approbation d'un comité de sélection, qui décidera si les candidats sont qualifiés et aptes à siéger;
- d) les membres seront nommés par le gouvernement fédéral, sur recommandation commune du ministre de la Justice et du futur ministre des Relations avec les autochtones;
- e) les conditions de nomination des coprésidents et des membres préciseront que, pendant la durée de leur mandat, ils siègent à titre inamovible.

2.4.40

Que le Tribunal:

- a) favorise une procédure à caractère informel, respecte les traditions orales et culturelles des nations autochtones et encourage la participation directe des parties;
- b) joue un rôle actif en veillant au règlement juste et rapide des litiges;
- c) soit secondé par un petit noyau de chercheurs et de juristes et qu'il dispose d'un greffe pour l'enregistrement des litiges;
- d) tienne ses audiences le plus près possible du lieu du litige, ses comités comprenant des membres de la région ou de la province concernée.

2.4.41

Que les décisions du Tribunal soient définitives et exécutoires et qu'elles soient soustraites à la révision judiciaire, sauf pour des motifs fondés sur la Constitution, sur l'abus de compétence ou sur le non-respect de l'obligation

d'équité prévue aux alinéas 18.1(4)a) et b) de la Loi sur la Cour fédérale.

En ce qui concerne les mesures intérimaires destinées à accroître l'assise territoriale des Premières nations, la Commission recommande:

2.4.43

Que le gouvernement fédéral et l'Assemblée des Premières nations signent un protocole intérimaire sur les revendications particulières reflétant, au minimum, les changements suivants par rapport à la politique actuelle:

- a) élargir le champ d'application de la politique sur les revendications particulières pour y inclure les revendications fondées sur les traités;
- b) refléter dans la définition de l'«obligation légale» et les lignes directrices sur l'indemnisation contenues dans la politique les principes fiduciaires et les rendre conformes aux arrêts de la Cour suprême sur les obligations du gouvernement envers les peuples autochtones;
- c) lorsqu'une revendication porte sur la perte de terres, exiger du gouvernement du Canada qu'il fasse tous les efforts pour fournir des terres équivalentes en compensation; un règlement en espèces n'interviendra que lorsque la restitution est impossible ou n'est pas souhaitée par la Première nation;
- d) accélérer le traitement des revendications grâce à une contribution sensiblement accrue du gouvernement du Canada au financement, à la négociation et au règlement des revendications;
- e) requérir du gouvernement du Canada qu'il améliore l'accès à la Commission des revendications des Indiens et aux autres mécanismes de règlement des différends afin de résoudre les problèmes d'interprétation de la politique sur les revendications particulières, y compris le recours à la médiation et à l'arbitrage si les requérants en font la demande;
- f) exiger du gouvernement du Canada qu'il réponde aux recommandations de la Commission d'étude des revendications des Indiens dans les 90 jours suivant la réception de celles-ci et qu'il présente par écrit ses motifs éventuels de désaccord avec toute recommandation.

2.4.44

Que le processus relatif aux droits territoriaux issus des traités se déroule de sorte que:

- a) la quantité des terres dues en vertu d'un traité soit calculée sur la base de la population à la date du début des nouvelles négociations;
- b) le calcul de la population comprenne les citoyens, les bénéficiaires du projet de loi C-31 et les Indiens non inscrits;
- c) le gouvernement fédéral négocie avec les provinces des ententes précisant que des terres de toute catégorie (y compris des terres de valeur) doivent être offertes pour la sélection effectuée au titre des droits territoriaux issus des traités.

2.4.45

Que les achats de terres s'effectuent de sorte que:

- a) le gouvernement fédéral établisse un fonds d'acquisition foncière pour permettre à tous les peuples autochtones (Premières nations, Inuit et Métis) d'acheter des terres sur le marché libre;
- b) le principe fondamental de la recherche d'un accord mutuel entre le vendeur et l'acheteur s'applique à toutes les acquisitions de terrains;
- c) des comités mixtes composés de représentants des municipalités et des gouvernements autochtones voisins soient formés pour traiter des sujets de préoccupation communs;
- d) le gouvernement fédéral fasse tous les efforts nécessaires pour encourager la création de tels comités;
- e) le gouvernement fédéral clarifie la politique de 1991 sur les ajouts aux réserves afin que la procédure de consultation des municipalités ne donne pas à celles-ci un droit de veto sur la possibilité d'accorder ou non le statut

de réserve aux terres ainsi achetées;

f) en cas de perte d'impôts fonciers, le gouvernement fédéral accorde à la municipalité concernée une indemnisation d'un montant fixe ou d'une durée déterminée (et non pas indéterminée), si elle peut démontrer que le fait d'accorder le statut de réserve aux terres achetées entraînerait une telle perte.

2.4.46

Que l'on s'occupe des terres cédées non vendues, savoir:

a) que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien établisse un inventaire de toutes les terres cédées non vendues figurant encore dans son registre des terres indiennes;

b) que les terres cédées non vendues soient restituées à la communauté qui les a initialement cédées;

c) que les Premières nations puissent choisir d'accepter d'autres terres ou une indemnisation financière au lieu des terres initialement cédées, mais ne soient pas obligées d'accepter l'une ou l'autre de ces solutions;

d) que les gouvernements négocient une protection pour les intérêts des tierces parties touchées par la restitution de terres cédées non vendues, p. ex. le maintien de l'utilisation des voies d'eau et des droits d'accès aux terres privées.

2.4.47

Que, si des terres de réserve ou des terres communautaires ont été expropriées par la Couronne ou cédées à celle-ci à des fins d'utilité publique qui n'ont plus aujourd'hui de raison d'être:

a) les terrains soient restitués aux communautés des Premières nations en question;

b) si l'expropriation avait été prononcée en faveur d'une tierce partie (p. ex.

une compagnie de chemin de fer), les communautés des Premières nations aient un droit de préemption sur les terres concernées;

c) tout coût associé à l'acquisition de ces terres soit négocié entre la Couronne et la Première nation concernée, l'indemnité accordée à celle-ci lors de l'acquisition initiale de ces terres étant prise en compte;

d) si le terrain était détenu par la Couronne, les coûts associés au nettoyage ou au contrôle environnemental soient à la charge du ministère ou de l'organisme qui en avait le contrôle;

e) si le terrain était détenu par une tierce partie, les coûts associés au nettoyage ou au contrôle environnemental soient conjointement à la charge de la Couronne et de la tierce partie;

f) si une communauté autochtone ne souhaite pas obtenir la restitution des terres en raison de dommages environnementaux ou pour d'autres motifs, elle reçoive d'autres terres en dédommagement ou une indemnisation financière équivalant à la juste valeur marchande;

g) les mesures de dédommagement soient déterminées par la négociation ou, si nécessaire, par le Tribunal des traités et des terres autochtones.

En ce qui concerne les mesures intérimaires destinées à améliorer l'accès des autochtones aux avantages économiques liés aux ressources, la Commission recommande:

2.4.48

Qu'en ce qui concerne la question générale de l'amélioration de l'accès des autochtones aux ressources naturelles des terres de la Couronne:

a) le gouvernement fédéral cherche à s'assurer la coopération des gouvernements provinciaux et territoriaux pour rédiger un code national reconnaissant et confirmant le droit de continuer d'exercer les activités autochtones traditionnelles (la chasse, la pêche, le piégeage et la cueillette de plantes médicinales et autres) sur les terres de la Couronne;

b) les provinces et les territoires modifient la législation pertinente pour y

intégrer ce code.

2.4.49

Qu'en ce qui concerne les ressources forestières situées dans les réserves, le gouvernement fédéral veille à:

- a) fournir immédiatement un financement satisfaisant pour réaliser l'inventaire des forêts, des plans de gestion et le reboisement des terres indiennes;
- b) assurer aux Premières nations suffisamment de services d'experts en gestion forestière;
- c) élaborer, en consultation avec les gouvernements autochtones, une déclaration de programme commune déterminant les responsabilités respectives de chacune des parties en ce qui concerne les forêts situées dans les réserves indiennes;
- d) élaborer un plan d'action pour s'acquitter de ses propres responsabilités telles qu'elles sont définies lors de ce processus d'élaboration;
- e) maintenir le Programme d'aménagement forestier des terres indiennes mais en modifier les objectifs pour refléter et intégrer les connaissances traditionnelles des communautés des Premières nations et leur système de valeurs vis-à-vis des ressources avec les objectifs de production de bois;
- f) faire en sorte, conformément à l'objectif de développement des nations autochtones, que le Programme d'aménagement forestier des terres indiennes relève des organisations indiennes (comme dans la région du nord-ouest de l'Ontario couverte par le Traité 3).

2.4.50

Que les mesures suivantes soient prises en ce qui concerne l'accès des autochtones aux ressources forestières situées sur des terres de la Couronne:

a) améliorer l'accès des autochtones aux ressources forestières situées sur des terres de la Couronne grâce à une collaboration entre le gouvernement fédéral, les provinces, les territoires et les collectivités autochtones;

b) favoriser la participation des autochtones à la gestion des forêts provinciales et à la planification de celles-ci en s'assurant que le gouvernement fédéral, dans le cadre de son obligation de protéger les activités traditionnelles autochtones dans les terres de la Couronne provinciale, s'y emploie activement. Dans le cas du programme des forêts modèles, il devrait également assumer une partie des coûts;

c) faire en sorte que le gouvernement fédéral, conformément à l'objectif de consolidation des nations autochtones, continue d'accorder un appui financier et logistique aux associations régionales et nationales de ressources forestières des peuples autochtones;

d) veiller à ce que les provinces encouragent les détenteurs de vastes concessions forestières à susciter la création de partenariats d'aménagement forestier avec des entreprises autochtones présentes sur le territoire traditionnel des communautés autochtones;

e) encourager, grâce à la collaboration des provinces, la constitution de partenariats ou de coentreprises entre les sociétés d'exploitation forestière autochtones et d'autres entreprises possédant déjà des installations de transformation du bois;

f) accorder aux autochtones, par l'entremise des provinces, un droit de préemption sur les bois de la Couronne non attribués situés à proximité de réserves ou de collectivités autochtones;

g) permettre une harmonisation plus poussée des pratiques d'aménagement forestier autochtones (généralement moins intensives) avec les activités traditionnelles d'utilisation des terres en obtenant que les provinces manifestent plus de souplesse dans leurs politiques et leurs lignes directrices concernant la gestion du bois; celles-ci pourraient notamment diminuer les exigences annuelles relatives aux coupes admissibles et, à titre expérimental, abaisser les taux de récolte, réduire la taille des chantiers forestiers et prolonger la période pendant laquelle certains secteurs restent inexploités;

h) veiller à ce que les gouvernements provinciaux et territoriaux accordent un rôle spécial aux gouvernements autochtones dans l'examen des plans d'aménagement et d'exploitation des forêts concernant leurs territoires traditionnels;

i) faire imposer par les gouvernements provinciaux et territoriaux l'inclusion d'études sur l'utilisation des terres par les autochtones dans tous les plans de gestion forestière.

2.4.51

Que, conformément à son obligation de fiduciaire envers les peuples autochtones, le gouvernement fédéral renégocie les ententes actuelles avec les provinces (p. ex. l'entente de 1924 avec l'Ontario ou les accords de transfert des ressources naturelles de 1930 dans les provinces des Prairies) pour faire en sorte que les Premières nations retirent la totalité de l'usufruit des minéraux, du pétrole et du gaz naturel des réserves.

2.4.52

Que le gouvernement fédéral modifie le Règlement sur l'exploitation minière dans les réserves indiennes pour le rendre conforme au Règlement sur le pétrole et le gaz des terres indiennes et exige que les sociétés actives dans les réserves emploient des résidents des Premières nations.

2.4.53

Que le gouvernement fédéral collabore avec les Premières nations et l'industrie minière (et, si nécessaire, modifie le Règlement sur l'exploitation minière dans les réserves indiennes ainsi que le Règlement sur le pétrole et le gaz des terres indiennes) pour permettre aux autochtones d'acquérir une expérience de la gestion et de bénéficier du transfert des connaissances et des compétences particulières de cette industrie.

2.4.54

Que les provinces exigent que les sociétés, dans le cadre de leur permis d'exploitation, élaborent des plans d'utilisation des terres autochtones pour

a) protéger les zones traditionnelles de récolte et autres (par exemple lieux sacrés);

b) dédommager les personnes lésées par l'extraction ou le forage (par exemple chasseurs, trappeurs et pêcheurs autochtones).

2.4.55

Que les plans d'utilisation des sols soient élaborés en consultation avec les collectivités autochtones concernées de sorte que:

a) les collectivités autochtones bénéficient de l'aide financière aux intervenants pour participer à la consultation;

b) l'aide financière aux intervenants soit fournie par l'intermédiaire d'un organisme distinct de l'entreprise commerciale et de tout ministère provincial dont relèvent les ressources naturelles devant être exploitées;

c) cet organisme soit financé par des droits de permis ou par les ministères provinciaux ou fédéraux chargés de l'environnement.

2.4.56

Que les provinces exigent la mise sur pied d'un fonds d'indemnisation, qui serait renfloué grâce aux droits de permis. Les gouvernements pourraient également considérer que les frais correspondants font partie des frais d'exploitation déductibles d'une entreprise.

2.4.57

Que le gouvernement fédéral collabore avec les provinces et les collectivités autochtones pour assurer la mise en œuvre des mesures que nous recommandons. La participation fédérale pourrait inclure des accords de partage des coûts avec les provinces.

2.4.62

Que les principes de l'arrêt Sparrow de la Cour suprême du Canada soient appliqués de sorte que:

- a) les gouvernements provinciaux et territoriaux fassent en sorte que leurs régimes de réglementation et de gestion reconnaissent la priorité de la chasse et de la pêche de subsistance pratiquées par les autochtones;
- b) aux fins des priorités énoncées dans l'arrêt Sparrow, la définition de «conservation» ne soit pas établie seulement par les responsables gouvernementaux, mais soit négociée avec les gouvernements autochtones et reflète le respect des connaissances écologiques traditionnelles et les principes autochtones de gestion des ressources;
- c) les besoins de subsistance des non-autochtones vivant dans les régions éloignées du Canada — c'est-à-dire des habitants de longue date et non pas des personnes de passage — soient placés, dans l'ordre de priorité de Sparrow, immédiatement après ceux des autochtones et aient préséance sur toute activité de chasse ou de pêche sportive ou commerciale.

2.4.63

Que toutes les provinces suivent l'exemple donné par le Canada et certaines provinces (par exemple l'Ontario et la Colombie-Britannique) consistant à acheter des quotas de pêche commerciale et à les remettre aux autochtones, ce qui constituerait un dédommagement partiel pour les injustices commises par le passé en matière d'allocation commerciale.

2.4.64

Que le volume des allocations de pêche commerciale autochtone soit établi en fonction de critères mesurables

- a) élaborés par la négociation au lieu d'être définis et imposés unilatéralement par le gouvernement;
- b) non fondés, par exemple, sur la seule somme des besoins de subsistance d'une collectivité;
- c) reflétant le fait que l'accès aux ressources naturelles est essentiel pour

l'édification de l'économie autochtone et que les autochtones doivent pouvoir tirer des bénéfices de leurs pêches commerciales.

2.4.65

Que le Canada et les provinces appliquent aux pêches commerciales autochtones les priorités énoncées dans l'arrêt Sparrow afin que, en période de pénurie, celles-ci

a) aient une certaine préséance sur les intérêts commerciaux et sur la pêche sportive non autochtones;

b) restent classées après la conservation et la pêche destinée à subvenir aux besoins alimentaires des autochtones et, dans les régions éloignées, des non-autochtones.

2.4.66

Que le gouvernement fédéral assure une représentation efficace des autochtones au sein de la Commission canadienne établie en vertu du Traité sur le saumon du Pacifique conclu en 1985 avec les États-Unis.

2.4.67

Qu'afin de rassembler des données de référence satisfaisantes pour évaluer l'impact relatif des prises effectuées par les autochtones et les non-autochtones, et de faciliter l'établissement des quotas devant être attribués conformément aux principes énoncés dans l'arrêt Sparrow, les gouvernements fédéral et provinciaux améliorent leur compilation de statistiques sur le volume de la pêche et de la chasse pratiquées par les non-autochtones.

2.4.68

Que les gouvernements fédéral et provinciaux réalisent, de concert avec les autochtones, des études pour déterminer le volume des prises effectuées par les autochtones et l'impact respectif des méthodes de capture utilisées par les autochtones et les non-autochtones sur les stocks.

2.4.69

Que l'information de la population constitue un élément essentiel de toute nouvelle politique gouvernementale en matière de pêche. Il faudra pour cela avoir recours à des stratégies communes pour faire connaître au grand public le point de vue des autochtones sur la pêche, pour régler les divergences d'opinion et pour surmonter les craintes que la participation des autochtones à la pêche ne se traduise par une surpêche, une perte de contrôle et des pertes de propriété.

2.4.70

Que les gouvernements provinciaux et territoriaux prennent les mesures suivantes en ce qui concerne la chasse:

- a) reconnaître que les droits de chasse issus des traités s'appliquent à la totalité de la zone couverte par ces traités, même si celle-ci s'étend sur plus d'une province ou d'un territoire;
- b) s'en remettre aux gouvernements autochtones pour l'élaboration du genre d'ententes réciproques devant permettre aux autochtones de chevaucher les frontières des traités lorsqu'ils chassent;
- c) établir des contingents spécifiques ou des périodes particulières pour la chasse au gros gibier à l'intention des habitants locaux non autochtones du Moyen et du Grand Nord.

2.4.71

Que les gouvernements provinciaux et territoriaux prennent les mesures suivantes en ce qui concerne les pourvoies:

- a) accorder un plus grand nombre de permis ou de baux de pourvoies touristiques aux autochtones, par exemple:
 - i) prévoir des attributions exclusives dans certaines zones géographiques comme l'Ontario le fait maintenant au nord du 50^e parallèle;

ii) accorder une priorité d'accès à tous les titulaires de nouveaux permis pendant une période déterminée;

iii) accorder un droit de préemption pour les permis ou les baux abandonnés par leurs titulaires;

b) n'imposer aucun modèle d'entreprise (comme les camps de chasse ou de pêche accessibles par avion) comme étant le seul acceptable;

c) encourager les autochtones à mettre au point leurs pourvoies en s'appuyant sur leurs propres valeurs culturelles.

2.4.72

Qu'après entente et compte tenu des possibilités locales, les gouvernements provinciaux et territoriaux cèdent la gestion du piégeage aux gouvernements autochtones.

2.4.73

Qu'au Québec, où des réserves de piégeage accessibles aux seuls autochtones existent depuis plusieurs dizaines d'années, le gouvernement provincial cède la gestion du piégeage dans ces territoires aux gouvernements autochtones et partage avec eux les responsabilités globales en matière de gestion.

2.4.74

Que, à moins d'être déjà visés par une entente relative à une revendication territoriale globale, les revenus issus d'activités commerciales existantes fondées sur l'utilisation des eaux (barrages hydroélectriques et projets d'irrigation) dans les zones traditionnellement utilisées par des collectivités autochtones soient attribués aux collectivités concernées selon les modalités suivantes:

a) elles reçoivent une part constante des revenus provenant de l'activité en question pendant toute la durée de celle-ci;

b) le montant de ces revenus fait l'objet de négociations entre la ou les collectivités autochtones concernées et la compagnie d'électricité ou la province.

2.4.75

Que, si des sites potentiels de production hydroélectrique existent à l'intérieur des territoires traditionnels d'une collectivité autochtone, celle-ci ait un droit de préemption en ce qui concerne les droits relatifs à la production d'hydroélectricité.

2.4.76

Que, si une société publique ou privée possède déjà le droit d'exploiter un site de production d'électricité à l'intérieur du territoire traditionnel d'une collectivité autochtone, les provinces exigent que, dans le cadre des modalités de son permis ou de ses procédures d'exploitation, cette société conclue, avec la collectivité autochtone concernée, des accords socio-économiques (couvrant la formation, l'emploi, les contrats commerciaux, les coentreprises et la participation au capital).

2.4.77

Que les gouvernements fédéral et provinciaux modifient leur politique et leur législation en matière de gestion des eaux pour permettre la pleine participation des autochtones aux processus de gestion en place, selon les modalités suivantes:

a) le gouvernement fédéral modifie la Loi sur les eaux du Canada pour garantir une représentation des autochtones aux conseils de gestion intergouvernementaux (p. ex. la Commission de contrôle du Lac des Bois) et mette en place des organismes fédéraux-provinciaux-autochtones là où rien de tel n'existe à l'heure actuelle;

b) les gouvernements provinciaux modifient leur législation en matière de ressources en eau pour assurer la participation des autochtones à la planification de ces ressources et à la mise en place d'offices de cogestion dans leurs terres traditionnelles.

En ce qui concerne les mesures de mise en œuvre de la compétence mixte ou de la cogestion des terres et des ressources, la Commission recommande:

2.4.78

Que les mesures suivantes soient prises en ce qui concerne la cogestion et la compétence mixte:

a) que le gouvernement fédéral collabore avec les gouvernements des provinces et des territoires et les gouvernements autochtones pour créer des systèmes de cogestion et de compétence mixte dans les territoires traditionnels des nations autochtones;

b) que de tels systèmes de cogestion soient utilisés à titre provisoire jusqu'à la conclusion des négociations de traités avec les parties autochtones concernées;

c) que la composition des organes de cogestion soit fondée sur le principe de la parité relative entre les représentants des nations autochtones et ceux du gouvernement;

d) que les organes de cogestion respectent et intègrent les savoirs traditionnels des autochtones;

e) que les gouvernements des provinces et des territoires assurent un financement à long terme des organes de cogestion pour en garantir la stabilité et leur permettre d'acquérir les compétences et l'expertise nécessaires en matière de gestion (ce qui exigerait une participation du gouvernement fédéral aux dépenses).

En ce qui concerne la propriété et la gestion des lieux historiques et culturels, la Commission recommande:

2.4.58

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux adoptent des lois en vue de la mise en place d'un système destiné à reconnaître:

a) les peuples autochtones comme les propriétaires des sites culturels, des ressources archéologiques, des objets religieux et spirituels, des lieux sacrés et des lieux de sépulture situés dans leurs territoires traditionnels;

b) la compétence exclusive des autochtones vis-à-vis des sites sacrés, cérémoniels et spirituels et des lieux de sépulture situés dans leurs territoires traditionnels, peu importe que les terres de la Couronne où se trouvent ces sites soient occupées ou inoccupées (c'est-à-dire dans un parc, une zone forestière ayant un régime foncier particulier, etc.);

c) au minimum, une compétence mixte pour les autochtones en ce qui concerne tous les autres sites (comme les campements ou villages historiques, les postes de traite de la fourrure, les postes de pêche, etc.);

d) le droit des autochtones de délivrer des permis et de prélever des droits pour l'accès à de tels sites ou leur utilisation, ou de recevoir une partie du produit de ces droits.

2.4.59

Que dans le cas des sites patrimoniaux situés sur des terres privées, le gouvernement fédéral négocie avec les propriétaires de ces terres pour reconnaître aux autochtones une compétence particulière ou des droits d'accès et achète ces sites si leur propriétaire est prêt à les vendre afin de pouvoir les remettre au gouvernement autochtone compétent.

2.4.60

Que le gouvernement fédéral modifie la Loi sur les parcs nationaux pour permettre aux autochtones de se livrer à des activités traditionnelles dans les parcs nationaux en accordant, le cas échéant, la propriété de ces parcs aux autochtones conformément au modèle australien. Un bail pourrait alors être rétrocédé à la Couronne pour ces parcs qui seraient administrés conjointement par le gouvernement fédéral et les gouvernements autochtones.

2.4.61

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux élaborent des lois et des politiques pour protéger et gérer les ressources patrimoniales autochtones conformément aux critères définis à la suite de négociations avec les gouvernements autochtones. Ces critères pourraient inclure:

a) une évaluation détaillée de l'impact sur le patrimoine et des lignes directrices en matière de protection lorsque les terres sont utilisées à des fins telles que la foresterie, l'exploitation minière, l'extraction d'agrégats, la construction de routes, le tourisme et les loisirs;

b) en collaboration avec les gouvernements autochtones, le financement et la réalisation d'inventaires, de matériel documentaire et de recherches connexes concernant les ressources patrimoniales, ainsi que de fouilles archéologiques et autres études scientifiques;

c) la réalisation de fouilles de récupération ou de mesures palliatives dans les sites menacés par l'exploitation commerciale, le pillage, l'extraction de ressources naturelles ou des phénomènes naturels tels que l'érosion; et l'exercice par les autochtones d'un droit de regard sur les fouilles archéologiques.

En ce qui concerne la participation du public aux négociations territoriales, la Commission recommande:

2.4.42

Que la sensibilisation du public soit un volet important des processus relatifs aux traités et des mandats des commissions de traités et du Tribunal des terres et des traités autochtones, en conformité des principes suivants:

a) les gouvernements fédéral et provinciaux informent pleinement la population quant à la nature et à la portée de leurs négociations avec les peuples autochtones et n'empêchent pas indûment la publication des rapports internes et des autres documents de recherche;

b) les parties autochtones prennent part à la sensibilisation du grand public et veillent à ce que leurs membres comprennent pleinement la nature et la portée de leurs négociations avec les gouvernements fédéral et

provinciaux;

c) le gouvernement fédéral s'assure que les processus de négociation bénéficient d'un financement suffisant pour garantir la sensibilisation du public;

d) les traités et les documents analogues sont rédigés dans un langage clair et compréhensible.

Chapitre 5 — Le développement économique

En ce qui concerne les ententes de coopération entre les gouvernements autochtones et les autres gouvernements du Canada pour promouvoir le développement économique, la Commission recommande:

2.5.1

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux concluent avec les nations autochtones, ou avec des institutions représentant plusieurs nations, des ententes de longue durée prévoyant un financement pluriannuel pour le développement économique.

2.5.2

Que les ententes pour le développement économique aient les caractéristiques suivantes:

a) les buts et les principes du développement économique autochtone auront été acceptés par les parties;

b) les ressources provenant de tous les ministères et organismes gouvernementaux dont le mandat touche au développement économique seront transférées dans le cadre de l'entente;

c) l'élaboration des politiques et des instruments nécessaires à l'atteinte des objectifs sera faite par la partie autochtone;

d) les activités de développement comprendront notamment, mais sans s'y

limiter, la formation, la planification économique, la prestation de services aux entreprises, l'apport de capitaux, les prêts et les garanties d'emprunt;

e) un suivi des résultats de l'entente sera effectué tous les deux ans sur la base de critères acceptés par les parties;

f) les fonds alloués à chaque entente seront calculés en fonction du besoin, de la capacité d'utilisation des ressources et des progrès réalisés par la partie autochtone sur la voie de l'autonomie économique.

2.5.3

Que les nations autochtones qui ont négocié des traités modernes, leur donnant la pleine autonomie gouvernementale, aient compétence exclusive sur les programmes de développement économique, lesquels devraient être financés à même les fonds provenant de traités, de transferts financiers et de leurs propres sources de revenus, et que les entreprises situées sur les territoires de ces nations continuent d'avoir droit aux prestations des programmes pour le développement régional, le développement des entreprises ou du commerce que les gouvernements canadiens administrent à l'intention des entreprises.

2.5.5

Que les nations autochtones reçoivent une aide financière et technique à l'établissement et au développement d'institutions économiques grâce au financement fédéral dont nous proposons la mise en place pour la reconstruction des nations autochtones et de leurs institutions (voir les recommandations du chapitre 3 dans la première partie du présent volume).

En ce qui concerne les capacités dont devront se doter les nations autochtones en vue du développement économique, la Commission recommande:

2.5.4

Que les nations autochtones accordent une grande priorité à l'établissement et au développement d'institutions économiques:

- qui reflètent les valeurs fondamentales de la nation;
- qui sont responsables devant la nation;
- qui sont à l'abri d'une ingérence politique indue.

2.5.6

Que la responsabilité en matière de développement économique soit partagée entre les gouvernements de la nation et de la collectivité afin que la capacité d'élaboration des politiques, les services spécialisés et les principales responsabilités en matière d'investissements reviennent aux institutions de la nation, qui entretiendront ensuite des liens étroits avec le personnel chargé du développement économique communautaire au niveau de la collectivité.

2.5.7

Que l'Université internationale des peuples autochtones que nous recommandons se dote d'une capacité de recherche et de développement en matière de développement économique autochtone à l'échelle du Canada et établisse des liens étroits avec le réseau naissant des établissements d'enseignement et de formation dirigés par les autochtones.

2.5.8

Que les dirigeants des municipalités, des comtés et des organes régionaux et leurs homologues autochtones s'efforcent de mettre fin à leur isolement réciproque et d'établir une relation mutuellement bénéfique.

Reconnaissant l'importance des terres et des ressources pour le développement économique des autochtones, la Commission recommande:

2.5.12

Que les gouvernements fédéral et provinciaux favorisent le développement économique autochtone en reconnaissant que les terres et les ressources sont un facteur essentiel à l'autonomie économique des nations

autochtones et de leurs collectivités.

2.5.9

Que dans l'attente d'accords d'autonomie gouvernementale et de compétence mixte, les gouvernements fédéral et provinciaux imposent aux tierces parties qui renouvellent ou obtiennent des permis d'exploitation des ressources en territoire ancestral autochtone, qu'elles fournissent des avantages importants aux collectivités autochtones, y compris:

- la préférence dans l'emploi et la formation dans tous les secteurs de l'exploitation des ressources;
- l'accès préférentiel aux marchés d'approvisionnement;
- le respect des activités traditionnelles menées sur le territoire;
- l'acceptation des normes environnementales autochtones.

2.5.10

Que les efforts des sociétés d'exploitation des ressources, des nations autochtones et de leurs collectivités et des gouvernements visent à élargir la gamme des avantages tirés de l'exploitation des ressources dans les territoires ancestraux afin d'obtenir:

- une formation et du travail qui ne cantonnent pas les autochtones dans les postes de premier échelon;
- une participation financière dans les projets d'exploitation des ressources;
- une part des rentes provenant des activités d'exploitation.

2.5.11

Que les syndicats présents dans le secteur des ressources participent à l'application de cette politique et la facilitent en raison de la sous-

représentation marquée des autochtones dans ces industries.

2.5.13

Que les gouvernements autochtones, avec l'appui financier et technique des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, entreprennent de renforcer leur capacité de gérer et d'exploiter les terres et les ressources, ce qui exigera notamment:

a) créer des institutions autochtones adaptées pour assurer la gestion et l'exploitation des terres et des ressources autochtones ou renforcer les institutions existantes;

b) déterminer les connaissances et les compétences que devra posséder le personnel de ces institutions;

c) mettre en œuvre des mesures d'urgence dans les domaines de l'éducation, de la formation et de l'expérience pratique afin de préparer les autochtones à travailler dans ces secteurs;

d) mobiliser les collectivités afin qu'elles encouragent et appuient les efforts déployés dans les domaines de l'éducation, de la formation et de l'expérience pratique;

e) prêter les services d'employés d'autres gouvernements et organismes, afin que ces institutions puissent exercer leur mandat.

En ce qui concerne le rôle de l'agriculture dans le développement économique, la Commission recommande:

2.5.14

Que le gouvernement du Canada élimine des stratégies de développement économique autochtone, comme la SCDEA et les programmes connexes, toutes les contraintes empêchant les agriculteurs métis et les propriétaires autochtones de petites exploitations agricoles d'obtenir un accès équitable à ces programmes.

2.5.15

Que le gouvernement du Canada rétablisse le financement des organismes agricoles indiens et des programmes connexes, et appuie les organismes et services analogues destinés aux agriculteurs métis.

2.5.16

Que les conseils de bande entreprennent, avec l'appui du gouvernement fédéral, de modifier les régimes de propriété foncière et d'aménagement du territoire afin de permettre la création, au sein des réserves, d'exploitations agricoles ou d'élevage viables.

2.5.17

Que le gouvernement du Canada mette en œuvre les recommandations du Comité d'ajustement industriel sur l'agriculture autochtone qui visent à promouvoir l'éducation et la formation des autochtones en agriculture.

En ce qui concerne les mesures de promotion des entreprises, la Commission recommande:

2.5.18

Que les gouvernements accordent une haute priorité à l'amélioration de leurs programmes de développement économique:

- a) en créant des services de conseils aux entreprises alliant compétences professionnelles et connaissance approfondie des collectivités autochtones;
- b) en plaçant ces services de conseils au sein des institutions naissantes de développement économique des nations autochtones.

2.5.19

Que les organisations de développement économique sectoriel et autre des nations autochtones soient dotées de moyens de promotion du commerce.

2.5.20

Que les organismes de promotion du commerce international des gouvernements fédéral et provinciaux, en collaboration avec les producteurs et les organisations de développement économique autochtones, s'attachent à trouver des marchés à l'étranger pour les produits et services autochtones.

2.5.21

Que les gouvernements provinciaux et territoriaux se joignent au gouvernement fédéral pour mettre sur pied des programmes efficaces de marchés réservés au profit des entreprises autochtones, et que les administrations municipales comptant un fort pourcentage de résidents autochtones fassent de même.

En ce qui concerne le financement du développement économique et commercial des autochtones, la Commission recommande:

2.5.22

Que les banques, les sociétés de fiducie et les fédérations de coopératives de crédit (caisses populaires, au Québec), avec l'aide régulatrice et financière des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, prennent des mesures immédiates et efficaces pour mettre les services bancaires à la disposition de toutes les collectivités autochtones du Canada ou pour les leur rendre accessibles.

2.5.23

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, de même que les institutions financières, appuient la création de programmes de prêts en tant qu'outil important de création de très petites entreprises; les gouvernements et les institutions devraient débloquer des fonds pour ces programmes et assumer une part des coûts de fonctionnement des organisations qui les gèrent.

2.5.24

Que des fonds de prêts renouvelables communautaires soient créés et que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux revoient leurs politiques touchant la création et le fonctionnement de tels fonds et en éliminent les obstacles administratifs et autres.

2.5.25

Que les gouvernements fédéral et autochtones s'assurent que des programmes d'accès aux capitaux pour les autochtones

- continuent d'exister pendant encore 10 ans;
- disposent de ressources suffisantes pour atteindre un niveau de création d'entreprises égal au plus haut taux des 10 dernières années;
- permettent un taux de croissance de ce taux d'au moins 5% par an.

2.5.26

Que la contribution des programmes gouvernementaux aux capitaux dont aura besoin l'entreprise soit toujours subordonnée à un apport de capitaux propres de l'entrepreneur.

2.5.27

Que les ressources à consacrer au développement économique soient un élément important des règlements dans le cadre des traités.

2.5.28

Que les nations autochtones qui ont signé des traités modernes, y compris des règlements de revendications globales, financent leurs programmes de contribution de capitaux aux entrepreneurs à partir de leurs propres sources de revenus, sans que cela n'empêche les entreprises d'avoir accès aux programmes gouvernementaux offerts aux entreprises non autochtones.

2.5.29

Que les programmes de participation au capital financés par le gouvernement fédéral soient administrés de la manière suivante:

- a) par des institutions autochtones, dans tous les cas où cela sera possible, conformément aux accords de développement mentionnés plus haut;
- b) que les fonds alloués à la nation en question fassent partie d'un accord général de développement économique;
- c) que l'administration de ces programmes soit confiée à des fonctionnaires fédéraux seulement dans les cas où des institutions autochtones n'existent pas pour servir la clientèle.

2.5.30

Que le gouvernement fédéral renforce le réseau des sociétés de financement autochtones (SFA) par l'adoption de mesures comme:

- offrir des subventions de fonctionnement aux SFA bien gérées en reconnaissance de leur rôle en matière de développement;
- permettre aux SFA d'administrer les fonds de la Société canadienne d'hypothèques et de logement et du MAINC réservés au logement;
- assortir le capital obtenu du secteur privé par les SFA d'une bonification d'intérêt et de garanties de prêts.

2.5.31

Que les sociétés de financement autochtones prennent les mesures indiquées, avec l'aide du gouvernement fédéral, pour améliorer:

- leur efficacité administrative;
- leur niveau de collaboration avec les autres SFA;
- leur capacité de répondre aux besoins des segments de la population autochtone qu'elles n'ont jusqu'ici pas très bien servis.

2.5.32

Que les gouvernements fédéral et provinciaux contribuent à la création de sociétés autochtones de capital-risque accordant des crédits d'impôt à ceux qui y investissent; ces sociétés devraient avoir un statut semblable à celui des sociétés syndicales de capital-risque et être assujetties aux mêmes normes strictes de rendement; des crédits d'impôt devraient être accordés dans la mesure où ces sociétés investissent dans des projets qui profitent aux autochtones.

2.5.33

Que soit créée une banque nationale de développement autochtone dont le personnel et le contrôle seront autochtones, ayant la capacité:

- d'offrir un financement par capitaux et prêts ainsi qu'une aide technique à des projets commerciaux autochtones de grande envergure;
- d'offrir des obligations de développement et d'autres instruments semblables pour recueillir les capitaux de particuliers et de sociétés aux fins du développement économique autochtone, ces investissements ouvrant droit à des crédits d'impôt.

2.5.34

Que l'on procède de la façon suivante pour constituer la banque:

- le gouvernement fédéral, avec les organisations autochtones appropriées, effectuera les études de base nécessaires;
- les gouvernements autochtones élaboreront la proposition de constitution de la banque et, de concert avec des sources privées, mettront en place le capital initial; le gouvernement fédéral fournira un capital égal au cours des premières années et le reprendra une fois que la banque aura atteint un niveau de croissance convenu; les revenus engendrés par le capital prêté par le gouvernement fédéral serviront à bonifier le rendement des investissements privés au cours des premières années de fonctionnement;

- le gouvernement fédéral présentera au Parlement le projet de loi nécessaire;
- la banque se dotera d'une direction hautement compétente qui recevra le mandat clair de recruter et de former des autochtones de calibre exceptionnel qui auront, dans l'avenir, à diriger les activités de la banque.

2.5.35

Que le conseil d'administration de la banque soit majoritairement autochtone et que ses membres soient choisis en fonction de leurs compétences.

En ce qui concerne le développement de l'emploi, la Commission recommande:

2.5.36

Que les gouvernements fédéral et provinciaux financent une initiative décennale majeure visant l'accroissement de l'emploi et la formation; cette initiative serait:

- destinée à préparer les autochtones à profiter davantage des nouvelles possibilités d'emploi;
- parrainée par les nations autochtones ou par des institutions autochtones régionales;
- élaborée en collaboration avec les employeurs des secteurs public et privé, ainsi qu'avec les établissements d'enseignement et de formation;
- obligatoire pour les employeurs du secteur public.

2.5.37

Que cette initiative comprenne les éléments suivants:

- l'établissement de prévisions sectorielles sur la croissance de l'emploi;

- des cours théoriques et des programmes de formation en milieu de travail axés sur les nouvelles possibilités d'emploi;
- un emploi à durée déterminée chez des employeurs participants;
- un emploi permanent en fonction du mérite.

2.5.38

Que les programmes d'équité en matière d'emploi visant les autochtones reposent sur une nouvelle approche à long terme incluant:

- l'établissement de prévisions, par les employeurs, sur leurs besoins en main-d'œuvre;
- l'élaboration, en collaboration avec les services de placement et les autres organisations autochtones, de stratégies permettant de donner aux autochtones la formation et les qualifications nécessaires pour occuper des emplois dans les secteurs où des besoins en main-d'œuvre sont prévus.

2.5.39

Que les programmes d'équité en matière d'emploi soient renforcés par les mesures suivantes:

- élargir les catégories d'employeurs visés par les lois fédérales, provinciales et territoriales;
- améliorer l'efficacité des mécanismes de vérification, de surveillance et d'application.

2.5.40

Que les gouvernements canadiens fournissent les ressources nécessaires pour permettre aux organismes offrant des services d'emploi aux autochtones:

- a) de s'implanter dans tous les grands centres urbains;
- b) de bénéficier d'un soutien financier stable et à long terme;
- c) de jouer un rôle de premier plan dans l'initiative décennale en matière d'emploi, de contribuer à l'efficacité des mesures d'équité en matière d'emploi et d'offrir la gamme étendue de services exigés par une clientèle diversifiée;
- d) d'être intégrés aux services offerts par les institutions autochtones au nom des gouvernements autochtones, lorsque ce serait indiqué, plutôt que de continuer à dépendre des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, une fois négociées les ententes nécessaires sur les transferts financiers.

2.5.41

Que les nations autochtones adoptent des politiques selon lesquelles:

- leurs membres continuent à assumer des postes dans la fonction publique au sein de leurs collectivités;
- dans la mesure du possible, elles achètent des biens et des services auprès d'entreprises autochtones;
- elles offrent des possibilités de développement des compétences, de croissance des entreprises et de recyclage des dépenses au sein de leurs collectivités.

2.5.42

Que les gouvernements autochtones, fédéral, provinciaux et territoriaux concluent des ententes afin de déterminer le partage des rôles, les politiques et les mécanismes de financement nécessaires pour répondre aux besoins de garde d'enfants dans toutes les collectivités autochtones.

2.5.43

Que le gouvernement fédéral reprenne le financement de projets de recherche et de projets pilotes, comme ceux financés dans le cadre de la Caisse d'aide aux projets de garde des enfants, tant que n'auront pas été prises d'autres mesures assurant un financement stable pour les services de garde d'enfants.

2.5.44

Que, parallèlement aux grandes initiatives en matière d'emploi et de développement des entreprises, les organisations et les gouvernements autochtones accordent la priorité à la mise en place de services de garde d'enfants, de manière à favoriser un rôle actif pour les bénévoles des collectivités tout en se servant des fonds de l'aide sociale pour répondre aux besoins.

2.5.45

Que les gouvernements provinciaux et territoriaux modifient leurs lois sur l'octroi des permis de services de garde d'enfants et leur inspection de façon à assouplir les normes d'agrément et à permettre des installations adaptées à la situation particulière des autochtones.

2.5.46

Que, pour rebâtir les économies autochtones, tous les gouvernements accordent une attention particulière:

- à l'importance de s'inscrire à des programmes d'éducation et de formation et d'y persévérer jusqu'à la fin;
- au renforcement de l'enseignement des mathématiques et des sciences aux niveaux primaire et secondaire;
- à l'amélioration des taux d'accès et de réussite dans les programmes d'études mathématiques et scientifiques au niveau postsecondaire;
- à l'importance de créer des programmes d'études dans des disciplines utiles au développement économique des communautés autochtones (par exemple la gestion des affaires, le développement économique et la gestion

des terres et des ressources).

En ce qui concerne la restructuration des programmes d'aide sociale pour soutenir l'emploi et le développement social, la Commission recommande:

2.5.47

Que les fonds d'aide sociale soient orientés vers un système de programmes plus dynamique qui soutienne l'emploi et le développement social dans les collectivités autochtones, aussi bien en milieu rural qu'urbain.

2.5.48

Que les gouvernements qui contribuent financièrement à l'aide sociale encouragent et soutiennent les propositions présentées par les nations et les collectivités autochtones afin d'exploiter de façon novatrice les fonds d'aide sociale et de stimuler l'emploi et le développement social et que les nations et les collectivités autochtones aient la possibilité:

a) d'offrir perfectionnement, formation et emploi à leurs membres dans le cadre d'une formule de droit individuel;

b) d'améliorer l'infrastructure communautaire et de travailler à leur développement économique et social dans le cadre d'une formule de droit collectif.

2.5.49

Que, dans les utilisations actives qu'elles feront de l'aide sociale et des divers fonds de soutien du revenu, les nations et les collectivités autochtones ne soient pas obligées de promouvoir le seul travail salarié, mais également encouragées à appuyer la poursuite d'une économie mixte traditionnelle en assurant un revenu supplémentaire aux chasseurs, aux trappeurs et aux pêcheurs et en entreprenant d'autres projets d'amélioration de la vie communautaire.

2.5.50

Que le contrôle autochtone de la conception et de l'administration des programmes d'aide sociale devienne la pierre angulaire de toute réforme du régime d'aide sociale.

2.5.51

Qu'en matière de programmes d'aide sociale pour les peuples autochtones, tous les gouvernements appuient une démarche holistique qui soit:

- enracinée dans la société autochtone, ses traditions et ses valeurs;
- axée sur l'intégration du développement social et économique;
- explicitement intégrée à la conception et au fonctionnement de toute nouvelle institution et de tout nouveau programme mis sur pied pour réaliser la réforme de l'aide sociale destinée aux autochtones et à leurs collectivités.

2.5.52

Que les initiatives visant à réformer la conception et l'administration de l'aide sociale soient conçues de façon à encourager les nations et les conseils tribaux autochtones à présenter des propositions au nom et avec la collaboration de leurs communautés membres.

Annexe B: Tables des matières abrégées*

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 des volumes 2 à 5

Annexe D: La Proclamation royale du 7 octobre 1763

Annexe E: Liste des recommandations du volume 1

volume 2 - Une relation à redéfinir

première 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. Terres et ressources le contexte
 - 2.1 Les enseignements tirés des audiences
 - 2.2 La signification des terres et des ressources pour les autochtones
3. Historique de la dépossession territoriale
 - 3.1 La promesse initiale du droit
 - 3.2 La perte des terres
 - 3.3 L'échec des solutions de rechange de nature économique
 - 3.4 L'incidence des régimes de gestion des terres de la Couronne
 - 3.5 Conclusion
4. L'insuffisance des initiatives fédérales de règlement des revendications territoriales
 - 4.1 Survol des réclamations autochtones
 - 4.2 Les trois politiques existantes en matière de revendications
 - 4.3 Les initiatives en matière de revendications particulières 1990 à 1995
 - 4.4 Les intérêts institutionnels du gouvernement fédéral
 - 4.5 Conclusion la nécessité d'un changement structurel
5. Un New Deal avec les nations autochtones
 - 5.1 Mesures de redressement de la dépossession territoriale
 - 5.2 Le droit contemporain relatif au titre ancestral comme fondement de l'action
 - 5.3 Terres et ressources une nouvelle approche
 - 5.4 Le Tribunal des traités et des terres autochtones
 - 5.5 La nécessité d'éduquer le public
6. Une assise territoriale et des ressources suffisantes pour les nations autochtones
 - 6.1 Mesures intérimaires accroître l'assise territoriale des Premières nations
 - 6.2 Mesures intérimaires améliorer l'accès aux ressources naturelles
 - 6.3 La cogestion
7. Conclusion

Annexe A: Clauses territoriales des traités modernes

Annexe B : Ententes de cogestion

5. Le développement économique

1. Quelques notions d'économie autochtone
 - 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 issus de 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 La création d'emplois
- 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'autodétermination

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. Les conditions de vie et de logement des autochtones
 - 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 4 - Perspectives et réalités

1. Introduction

2. Les femmes

- 1. Introduction
 - 1.1 Aperçu historique du statut et du rôle des femmes autochtones
 - 1.2 Les priorités des femmes dans la lutte contre l'exclusion
- 2. Les femmes autochtones et la politique officielle: évolution et répercussions
 - 2.1 Introduction
 - 2.2 Répercussions de la politique sur les femmes des Premières nations
 - 2.3 Le projet de loi C-31
 - 2.4 La Loi sur les Indiens et le projet de loi C-31: préoccupations pour les femmes des Premières nations
- 3. Santé et services sociaux: priorité à la guérison
- 4. La nécessité de créer des lieux de refuge
- 5. L'essor des organisations de femmes autochtones
- 6. Équité et responsabilisation
- 7. La famille
 - 7.1 La naissance et le recours aux sages-femmes
 - 7.2 Pensions alimentaires et garde des enfants
 - 7.3 Les jeunes
 - 7.4 Les personnes âgées
 - 7.5 Gagner sa vie
- 8. Conclusion
- Annexes

3. Les anciens

- 1. Introduction
- 2. Qui sont les anciens?
- 3. Le point de vue des anciens
 - 3.1 La tradition intellectuelle nord-américaine
 - 3.2 Sagesse ancestrale et tradition orale
 - 3.3 Le choc des cultures
- 4. Culture traditionnelle et monde moderne: le rôle des anciens
 - 4.1 Contexte historique
 - 4.2 La liberté de choisir la spiritualité traditionnelle
- 5. Les anciens et...

- 5.1 La culture, la langue et les valeurs
- 5.2 L'éducation
- 5.3 La justice
- 5.4 La fonction gouvernementale
- 5.5 Les méthodes traditionnelles de guérison
- 5.6 Les enjeux sociaux
- 5.7 La question des terres et des ressources
- 6. Conclusion: Les mesures qui s'imposent

4. La quête d'appartenance des jeunes autochtones

- 1. Introduction: Les aspirations des jeunes autochtones
- 2. La réalité des jeunes autochtones: aperçu des conditions actuelles
 - 2.1 Profil de la jeunesse autochtone
 - 2.2 À l'écoute de la jeunesse autochtone
- 3. Pour atteindre la santé dans sa plénitude
 - 3.1 La santé totale: un besoin
 - 3.2 La santé spirituelle
 - 3.3 Un esprit sain
 - 3.4 Un corps sain
 - 3.5 La santé émotionnelle
- 4. Le changement passe par le pouvoir des jeunes
 - 4.1 La liberté d'action
 - 4.2 Reconnaissance et participation
 - 4.3 Le pouvoir économique
- 5. Un cadre pour une politique pancanadienne sur les jeunes autochtones
 - 5.1 Une politique pancanadienne: un besoin
 - 5.2 Cadre stratégique
- 6. Conclusion

5. Les Métis

- 1. L'autre peuple autochtone
 - 1.1 Historique
 - 1.2 Une approche de nation à nation
 - 1.3 L'identité métisse
 - 1.4 Cultures et collectivités métisses multiples
 - 1.5 Tous les Métis sont protégés par l'article 35
 - 1.6 Tous les Métis sont visés au paragraphe 91(24)
 - 1.7 Profil statistique
 - 1.8 Les droits des Métis
 - 1.9 Discrimination et négligence
- 2. La nation métisse de l'Ouest
 - 2.1 Le passé
 - 2.2 Le présent et l'avenir

3. Les autres Métis

3.1 Le passé

3.2 Le présent et l'avenir

Annexes: Les sources des droits des Métis

6. Le Nord

1. Introduction

1.1 La vie dans le Nord

1.2 L'approche de la Commission à l'égard du Nord

2. Ce que les habitants du Nord ont dit à la Commission

2.1 Les quatre thèmes

2.2 Liens entre les quatre thèmes

3. La source des problèmes actuels

3.1 Les débuts de l'administration du Nord

3.2 Guerre et après-guerre: un problème de développement?

3.3 La transformation de l'équilibre de forces dans les années 70

4. Les dimensions régionales du développement politique

4.1 Les Premières nations du Yukon

4.2 Les Dénés

4.3 Les Métis des Territoires du Nord-Ouest

4.4 Les Inuit

5. La gérance environnementale

5.1 Introduction

5.2 La lutte contre la pollution

5.3 Les régimes de gestion environnementale

5.4 Les savoirs traditionnels

5.5 Plan d'action international en matière d'environnement

5.6 Conclusion

6. Le soutien de l'économie du Nord

6.1 L'ancienne conception du développement de l'économie du Nord

6.2 L'économie du Nord contemporaine

6.3 L'utilité des aliments sauvages du Nord

6.4 Le soutien de l'économie mixte traditionnelle

6.5 Conclusion

7. Un investissement dans les personnes

7.1 La guérison: un besoin

7.2 Possibilités liées au développement politique

7.3 Conclusion

7. La dimension urbaine

1. Introduction

2. L'identité culturelle

- 2.1 L'essence de l'identité culturelle
- 2.2 Le racisme
- 2.3 L'urbanisation
- 2.4 Le renforcement de l'identité culturelle en milieu urbain
- 2.5 Conclusion
- 3. Le financement des programmes sociaux destinés aux autochtones vivant à l'extérieur du territoire ancestral
 - 3.1 Introduction
 - 3.2 Les sphères de compétence
 - 3.3 Le transfert des responsabilités financières
 - 3.4 Les ententes fédérales-provinciales en matière de finances
 - 3.5 Les propositions de la Commission
 - 3.6 Justification du rôle des provinces: le droit à l'égalité du traitement
 - 3.7 Conclusion
- 4. La prestation des services
 - 4.1 Introduction
 - 4.2 La situation actuelle
 - 4.3 Adaptation à la culture
 - 4.4 La réforme
 - 4.5 Perspectives spéciales
 - 4.6 Les centres d'amitié
 - 4.7 Le programme d'éducation culturelle autochtone en milieu urbain
- 5. Les femmes autochtones en milieu urbain
 - 5.1 Introduction
 - 5.2 Qui sont les femmes autochtones citadines?
 - 5.3 L'exode
 - 5.4 L'expérience urbaine
 - 5.5 Le logement
 - 5.6 Les services
 - 5.7 Conclusion
- 6. La fonction gouvernementale pour les autochtones citadins
 - 6.1 La réforme des gouvernements et des pouvoirs publics des centres urbains
 - 6.2 Les communautés d'intérêts urbaines
 - 6.3 Des approches fondées sur la nation
 - 6.4 Conclusion
- 7. Les populations urbaines et leurs conditions socio-économiques
 - 7.1 Introduction
 - 7.2 Enquête auprès des peuples autochtones
 - 7.3 La démographie des populations autochtones urbaines
 - 7.4 La composition des populations autochtones urbaines
 - 7.5 Les conditions démographiques, sociales et économiques
 - 7.6 Conclusion

**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