CA.2.1996-2708
c.2

Politique officielle et peuples autochtones

1965-1992

Volume 1

Soliloque et dialogue

Aperçu des grandes tendances de la politique officielle relative aux peuples autochtones

Commission royale sur les peuples autochtones

Politique officielle et peuples autochtones

1965-1992

CANADIANA

DEC 16 1996

Volume 1

Soliloque et dialogue

Aperçu des grandes tendances de la politique officielle relative aux peuples autochtones

---

par Katherine Graham,
Carolyn Dittburner et Frances Abele
Centre for Policy and Program Assessment
École d'administration publique
Université Carleton

Commission royale sur les peuples autotochtones

Données de catalogage avant publication (Canada)

Graham, Katherine A., 1947-

Soliloque et dialogue : aperçu des grandes tendances de la politique officielle relative aux peuples autochtones

Vol. 1.
Publié aussi en anglais sous le titre : *Soliloquy and dialogue.*
En tête du titre : Politique officielle et peuples autochtones 1965-1992.
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 0-660-95384-6
N° de cat. Z1-1991/1-41-1-1F

1. Autochtones — Canada — Relations avec l'État.
2. Autochtones — Canada — Politique et gouvernement.
I. Dittburner, Carolyn.
II. Abele, Frances.
III. Canada. Commission royale sur les peuples autochtones.
IV. Titre : Aperçu des grandes tendances de la politique officielle relative aux peuples autochtones
V. Titre : Politique officielle et peuples autochtones 1965-1992.

E78.C3G72 1996 323.1'197071 C96980385-0
Politique officielle et peuples autochtones, 1965-1992

Volume 1
Soliloque et dialogue : Aperçu des grandes tendances de la politique officielle relative aux peuples autochtones *(1996)*
Volume 2
Résumés de rapports d'organismes fédéraux et d'organisations autochtones *(1994)*
Volume 3
Résumés de rapports d'organismes provinciaux et territoriaux et d'autres organisations *(1994)*
Volume 4
Bibliographie *(1993)*

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1996

En vente au Canada chez votre libraire local
ou par la poste auprès du
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

N° de cat. Z1-1991/1-41-1-1F
ISBN 0-660-95384-6

Groupe	Canada
Communication	Communication
Canada	Group
Édition	Publishing

Table des matières

Préface vii

Remerciements ix

Sommaire xi

Chapitre 1 ▲ Introduction 1
Objet du présent volume 3

Aperçu du processus de recherche 6

Vue d'ensemble du volume 9

Soliloque et dialogue 13

Références 14

Chapitre 2 ▲ L'époque, le lieu et les événements
Le contexte du soliloque et du dialogue 18
Approche de l'histoire et des temps modernes 18

Le contexte 20

Références 38

Chapitre 3 ▲ Approche vis-à-vis de la recherche 42
Définitions 43

Définition du secteur 44

Les éléments de l'analyse du discours officiel 45
Qui sont les participants? 45
De quelle nature est la participation au processus d'élaboration des politiques? 47
Quelles idées et quelles valeurs ressortent du discours officiel? . . . 53

Conclusion 55

Références 56

Chapitre 4 ▲ Le discours sur les terres et le titre ancestral 59
L'évolution du discours dans les documents 60
Avant 1973 : Le titre ancestral et une nouvelle ère de conclusion de traités 60
De 1973 à 1982 : L'organisation des revendications 76
De 1980 à 1987 : La Constitution et les revendications 93
De 1987 à 1993 : Pressions à la hausse 118

Observations finales 142

Conclusion 152

Références 152

Chapitre 5 ▲ Le discours sur la fonction gouvernementale 157

Le développement du discours à travers les documents 158
De 1966 à 1979 : Gouvernement indien et impact du Livre blanc . 158
De 1979 à 1983 : Le discours s'élargit 167
De 1983 à 1990 : Plus de participants, de processus et d'idées . . . 182
De 1991 à 1992 : «Canada Round» 200

Observations finales 212

Conclusion 227

Références 227

Chapitre 6 ▲ Le discours sur la justice pénale 234

L'évolution du discours par l'entremise des documents 234
De 1967 à 1978 : Le début du discours 235
Analyse du discours : de 1967 à 1978 248
De 1978 à 1988 : Le calme 255
De 1988 à 1992 : La tempête 262
Analyse : de 1988 à 1992 294

Observations finales 303

Conclusion 311

Références 311

Chapitre 7 ▲ Le discours sur l'éducation 315

Le développement du discours 316
De 1967 à 1982 : Naissance du discours 317
Analyse : de 1967 à 1982 326
De 1982 à 1988 : Changement de participants, changement de débat 332
De 1988 à 1992 : La publication de *Tradition et éducation* et son retentissement 346
Analyse : de 1988 à 1992 361

Observations finales 364

Conclusion 372

Références 373

Chapitre 8 ▲ Réflexions sur le discours 379

Les intervenants 379

Qui? L'unité de la voix 385

Qui? La question de la représentation 386

Comment le discours a-t-il été évolué? 387

Ce qui a été dit : Les paradigmes du discours 392

Conclusion 397

Références 397

Chapitre 9 ▲ Le chemin vers le dialogue 399

L'établissement du dialogue 399

Rapports de pouvoir 406

Relations institutionnelles et structurelles 407

Le temps et le moment opportun 408

Progression conceptuelle 409

Paradigmes 409

Le rôle des tribunaux 410

Conclusion 410

Préface

SOLILOQUE ET DIALOGUE EST NÉ de la volonté de la Commission royale sur les peuples autochtones de comprendre l'évolution du discours politique sur les affaires autochtones au Canada au cours des 25 dernières années. L'honorable Brian Dickson, ancien juge en chef de la Cour suprême du Canada avait conseillé à la Commission, au moment de sa création à l'automne 1991, de s'inspirer des travaux qui ont déjà été consacrés aux affaires autochtones. Pour la Commission, une façon de suivre ce conseil consiste à examiner les rapports et les études consacrées par les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux, les organisations autochtones et les organismes non gouvernementaux à la politique publique dans le dossier autochtone.

La présente étude, réalisée pour la Commission par le Centre for Policy and Program Assessment de l'école d'administration publique de l'Université Carleton, a consisté à passer en revue les documents produits par des commissions royales, des enquêtes, des comités parlementaires et législatifs et des groupes d'étude, ainsi que des études exécutées sur commande. Les auteurs de l'étude se sont intéressés surtout aux rapports ayant donné lieu à une participation du public et recommandant des changements dans la politique gouvernementale se rapportant aux peuples autochtones.

Plus de 800 documents ont été repérés au cours de cette période à partir de 1965, année de parution du rapport Hawthorn qui a fait date et qui représente la dernière analyse marquante de la politique gouvernementale dans ce domaine. Le volume 4 intitulé Bibliographie présente la liste de tous ces rapports.

Les volumes 2 et 3 contiennent des données descriptives sur plus de 200 documents qui comptent parmi les plus importants et précisent notamment, pour chaque document, le contexte et l'objet, les questions examinées et les conclusions, ainsi que les recommandations. Le volume 2 contient des résumés des rapports présentés par des organismes fédéraux et des organisations autochtones. Quant au volume 3, il est composé de résumés de rapports et d'études émanant de gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux, ainsi que d'organisations non gouvernementales. Les résumés sont groupés selon le gouvernement ou le type d'organisation dont ils proviennent et classés par ordre chronologique de la date de publication. Cette présentation permet au lecteur de suivre l'évolution de la pensée publique de chaque gouvernement et organisation au fil des années. Les deux volumes contiennent un index des sujets et des auteurs.

L'approche retenue dans le présent volume est innovatrice et quelque peu risquée. Sur la masse originale de plus de 800 documents, la Commission a retenu environ 220 d'entre eux pour les soumettre à un examen plus approfondi. C'est à l'analyse de ce groupe précis que le présent ouvrage est consacré.

Le plus souvent, les auteurs se sont servis uniquement des documents, faisant un usage minimal des sources secondaires et d'autres sources telles que les entrevues avec les intervenants dans le discours politique. La force de cette approche réside dans le fait qu'elle permet de s'intéresser particulièrement au langage et au développement conceptuel du discours.

Le but du projet de recherche était de définir un contexte utile pour les délibérations des commissaires qui se sont d'ailleurs servis des recherches pour élaborer leurs recommandations en matière de politique publique. Le projet de recherche a permis de réunir une série importante de documents de référence qui sera utile aux personnes intéressées par le domaine. Ensemble, les quatre volumes présentent un constat détaillé du discours sur la politique autochtone à travers son évolution jusqu'à nos jours. Nous espérons que *Soliloque et dialogue* et ses volumes annexes seront un nouveau point de référence pour l'analyse de la politique publique ainsi que pour les peuples autochtones.

Marlene Brant Castellano et David C. Hawkes
Codirecteurs de la recherche

Remerciements

NOUS SOUHAITONS REMERCIER les nombreuses personnes qui ont rendu possible la publication du présent volume. D'abord et avant tout, nous tenons à reconnaître le soutien de la Commission royale sur les peuples autochtones. Les commissaires eux-mêmes ont fait montre pour le projet, d'un intérêt qui ne s'est jamais démenti. L'appui qu'ils ont manifesté à l'endroit du présent volume, qui poursuit notre travail antérieur de compilation d'une bibliographie des principaux documents officiels et de rédaction de sommaires de certains d'entre eux, illustre leur vif désir de se renseigner sur les discussions officielles concernant les peuples autochtones et d'adopter une approche innovatrice vis-à-vis de la recherche.

Nous sommes particulièrement reconnaissants envers les codirecteurs de la recherche de la Commission, Marlene Brant Castellano et David Hawkes, qui ont guidé du début à la fin le déroulement du projet.

De nombreuses personnes ont passé en revue la totalité ou des tranches du présent document. Nous remercions les critiques anonymes de la Commission royale de leurs commentaires constructifs. Nous avons aussi reçu une aide considérable des personnes suivantes : David Elliott, Susan Phillips, Jane Jenson, David Hawkes, Jane Dixon-Gilmour et Les Pal, de même que des trois réviseurs anonymes du présent manuscrit.

David Hennes et Alex Ker ont travaillé avec nous pendant presque toute la durée du projet. Leur dévouement constant et leur contribution intellectuelle ont été remarquables. Ils ont été des collaborateurs formidables. En outre, Carolyn Chisholm, John Crump et Alan Kary ont mené à bien divers travaux de recherche liés à la production du présent volume. Nous les remercions de l'à-propos et de la grande qualité de leurs contributions.

Nous sommes toutes trois rattachées à l'École d'administration publique de l'Université Carleton. Frances Abeles et Katherine Graham font partie du personnel enseignant tandis que Carolyn Dittburner, une diplômée de l'École, a fait partie de l'équipe du projet en tant qu'adjointe de recherche.

Nous tenons à remercier tous nos collègues de l'École d'administration publique de nous avoir appuyées intellectuellement et moralement dans notre tâche. Beaucoup de nos collègues nous ont aussi apporté une aide particulière en révisant notre travail. D'autres ont créé pour nous le genre de milieu encourageant qu'apprécient tous les chercheurs. Le personnel de l'École nous a aussi apporté un soutien inestimable. Nous tenons à remercier particulièrement Martha Clark, Amanda Begbie et Lauralee Raffelsieper.

Nos remerciements seraient incomplets si nous négligions de mentionner la contribution de nos familles respectives. George Kinloch, David Wright, Andrew Graham et Katherine Graham fille n'ont jamais cessé de nous soutenir même si nous sommes certaines d'avoir semblé, par moments, travailler dans notre petit monde. Grâce à leur encouragement et leur soutien, nous sommes parvenues à passer de nos propres soliloques au dialogue.

Malgré toute cette aide que nous avons reçue, nous devons préciser que nous assumons la responsabilité de toute erreur éventuelle dans les faits et de toutes les interprétations contenues dans le présent volume.

Katherine Graham
Carolyn Dittburner
Frances Abele

Ottawa
Août 1995

Sommaire

DANS LE PRÉSENT VOLUME, NOUS EXAMINONS LES FONDEMENTS et les caractéristiques du discours officiel tenu sur les affaires autochtones au Canada depuis la publication en 1966 et en 1967 des deux volumes de l'*Étude sur les Indiens contemporains du Canada* réalisée par H. B. Hawthorn (le rapport Hawthorn), jusqu'à la mise sur pied, en 1991, de la Commission royale sur les peuples autochtones.

Nos principales sources d'information ont été 222 documents rédigés au cours de cette période par divers organismes et gouvernements autochtones et non autochtones. Notre analyse de ces documents visait principalement à retracer l'évolution des discussions et des débats sur les politiques dans quatre principaux secteurs : les terres et les ressources; la fonction gouvernementale; la justice pénale, et l'éducation.

Elle repose sur notre découpage du discours officiel en trois questions fondamentales : Qui a participé aux discussions officielles? Comment se sont-elles déroulées? Que s'est-il dit au sujet des principales questions touchant les affaires autochtones? En analysant ces questions, nous nous sommes penchés sur les divers paradigmes officiels parfois contradictoires soulevés par les participants autochtones et non autochtones aux discussions.

Notre analyse repose également sur l'approche particulière que nous avons adoptée pour le traitement de nos documents historiques, à savoir qu'il est important d'examiner rétroactivement ce que l'on peut apprendre du passé, de même que de s'efforcer de comprendre ce passé dans le contexte des idées et des événements dominants de la période.

À partir de ces fondements analytiques, nous avons défini notre méthode de traitement des preuves documentaires du discours officiel à la lumière des grands principes directeurs suivants : le rôle des influences internationales sur les discussions concernant la politique autochtone au Canada; les préoccupations dominantes des peuples autochtones et des gouvernements canadiens au cours de l'évolution de leur relation; et la mesure dans laquelle cette relation s'est caractérisée par des politiques gouvernementales claires et une consultation véritable. L'établissement de ce contexte plus vaste et notre analyse détaillée des documents nous ont permis de tirer un certain nombre de conclusions.

Pour ce qui est des personnes ayant pris part au débat officiel sur les affaires autochtones, nous avons observé un déplacement du foyer de l'intervention et une évolution de la distribution des rôles des participants à différents points du discours officiel. Du point de vue des autochtones,

l'élément nouveau le plus important est peut-être la mise sur pied d'organismes nationaux à partir du début des années 80. Cela découlait dans une large mesure de l'intensité accrue des débats constitutionnels et du financement d'organismes nationaux par le gouvernement fédéral. Parallèlement à cela, les gouvernements provinciaux commençaient à s'intéresser davantage aux questions autochtones, évoluant au-delà des secteurs de compétence provinciale, comme l'éducation. Au cours de la période visée par notre analyse, des décisions successives rendues par les tribunaux concernant les terres et les titres et les droits ancestraux en général ont fait réaliser de façon évidente aux gouvernements des provinces qu'ils ne pouvaient plus laisser de côté les questions fondamentales liées aux terres, aux ressources et à la fonction gouvernementale. Cette prise de conscience, alliée à l'intensification des activités autochtones sur le front constitutionnel, a contribué à accroître l'engagement provincial.

Notre analyse a aussi révélé l'absence d'une voix panautochtone, si ce n'est pour affirmer l'existence des droits autochtones, au cours de la période. Cela reflète les différences au niveau de l'héritage culturel, des circonstances objectives et des relations historiques avec les gouvernements canadiens chez les peuples autochtones. Les gouvernements canadiens reconnaissent de plus en plus ces distinctions et en tiennent compte dans leur discours politique. Cela constitue un important virage.

En examinant la façon dont le discours a évolué chez les peuples autochtones et les autres intervenants stratégiques au cours de la période, nous avons découvert que les processus d'engagement étaient devenus de plus en plus formels et institutionnalisés. Ce phénomène pourrait fort bien prendre sa source dans les consultations qui ont mené à la publication en 1969 du Livre blanc sur la politique indienne et dans le sentiment répandu que le gouvernement fédéral avait déformé le processus de consultation. Cette tournure plus formelle semble aussi résulter du recours aux enquêtes publiques pour régler les questions autochtones et de l'inclusion d'organismes autochtones au nombre de participants à certains exercices dans le contexte du fédéralisme exécutif. Mentionnons notamment les conférences des premiers ministres sur les questions intéressant les autochtones qui se sont tenues après le rapatriement de la Constitution. Cependant, on note aussi le même phénomène dans l'évolution des relations entre les autochtones et les provinces dans certains domaines comme l'éducation.

Pareille interaction accrue et plus institutionnalisée n'a cependant pas donné une voix plus forte aux autochtones dans les documents gouvernementaux produits par la suite. Cette voix s'est néanmoins renforcée dans les rapports d'enquêtes indépendantes mises sur pied par les gouvernements et dans les données documentaires plutôt insuffisantes fournies par certaines organisations trilatérales comme la Commission sur

les Indiens de l'Ontario et dans le cadre d'exercices de consociation comme les alliances constitutionnelles conclues pour discuter de l'évolution politique des Territoires du Nord-Ouest.

Finalement, nos conclusions soulignent la caractère obtus du discours tenu depuis les années 60. Le langage utilisé par les gouvernements a changé, abandonnant ses connotations «assimilationnistes» pour passer à des expressions laissant entendre que les autochtones devraient être considérés comme des «citoyens avantagés» et à l'utilisation, dans quelques documents, de la langue des droits autochtones. Dans les publications gouvernementales, toutefois, les significations associées à ce langage en évolution demeurent obscures. Les paradigmes correspondants découlant du discours autochtone sur les relations fondées sur les droits ou souveraines entre le Canada et les peuples autochtones ne soulèvent aucune réaction directe du gouvernement, ce qui contribue aussi à l'absence de fondements explicites et de terrain d'entente pour les discussions sur les politiques. Cela peut tenir en partie aux différences dans la signification que les peuples autochtones eux-mêmes donnent à ces termes. L'un des plus courants — l'autonomie gouvernementale — est désormais utilisé par toutes les parties, mais dans des directions qui semblent très diverses.

Nous concluons que la période étudiée renferme des exemples de trois types de situations : des cas où il y a eu dialogue; des cas où le discours recelait les promesses d'un dialogue qui ne s'est finalement pas matérialisé; et des cas de soliloque offrant peu de promesses de dialogue.

Le dialogue efficace semble posséder trois caractéristiques essentielles : une participation égale de toutes les parties touchées par les décisions; l'établissement d'un processus de discussion soutenue tenant compte des points de départs différents et des préférences au niveau du style de communication; et l'évolution vers une vision commune des points à discuter, reposant sur des échanges honnêtes. La réalisation plus fréquente de telles conditions témoigne de la nature fondamentale de la relation de pouvoir entre les peuples autochtones et leurs représentants d'une part et les gouvernements canadiens d'autre part, de l'importance de mettre en place des modalités permettant le bon fonctionnement des discussions officielles entre les autochtones et le Canada et de la nécessité de confronter et d'examiner les différentes significations des concepts liés aux discussions et de reconnaître les paradigmes sous-jacents aux politiques proposées.

Finalement, cette analyse témoigne de l'importance d'obtenir l'attention du public, parfois par l'entremise des tribunaux mais aussi par l'intermédiaire d'autres canaux, pour permettre le dialogue sur les questions autochtones et, partant, la promotion d'une société civile au sein du Canada.

Chapitre 1
Introduction

L'UN DES PRINCIPAUX RÔLES des commissions royales au Canada a consisté à modifier la compréhension des principaux enjeux nationaux par le public. Bien que la majorité des Canadiens avertis puissent convenir de l'importance de certaines de ces commissions, la plupart se montrent aussi un peu cyniques à l'endroit des commissions royales en général. Ces dernières sont souvent perçues avant tout comme un moyen de détourner et d'amortir les divergences d'opinion et de reporter l'intervention gouvernementale à un moment plus sûr. Comment, dans ce cas, une commission royale peut-elle s'élever au-dessus de ce rôle pour devenir le catalyseur d'un nouveau consensus national?

On peut citer à titre d'exemples de commissions royales qui sont parvenues à pareil consensus la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces (la commission Rowell-Sirois, 1940), la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (la commission Dunton-Laurendeau, 1967) et la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada (la commission Bird, 1977). Dans ces trois cas où une commission royale a joué un rôle fondamental dans la modification de la teneur du discours officiel, deux circonstances semblent avoir été présentes : le moment était bien choisi et l'analyse effectuée par la commission témoignait de l'avenir à la lumière du passé. Chacune de ces commissions s'est adressée aux Canadiens d'une façon nouvelle, leur fournissant une perspective différente sur des questions familières et inquiétantes. Elles ont en outre présenté à la population des approches différentes vis-à-vis de la formulation des débats sur ce qui devrait être fait pour régler les problèmes immédiats et énoncé de nouvelles possibilités pour aborder les conditions sous-jacentes qui sont à l'origine des événements et des défis contemporains.

La commission Rowell-Sirois s'est adressée aux Canadiens alors qu'ils s'efforçaient de surmonter le traumatisme de la crise de 1929. Elle leur a non seulement suggéré des mesures correctrices mais ses recommandations ont établi le cadre d'une vision nationale d'équité sociale sur laquelle ont été fondées les politiques canadiennes au cours de la période qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale.

De même, la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme a communiqué aux Canadiens une nouvelle vision du Canada qui reconnaissait la légitimité de nos deux langues officielles nationales, l'anglais et le français, et la nécessité d'affirmer la richesse du tissu

multiculturel du pays. La commission est intervenue à un moment où quantité de Canadiens s'efforçaient de comprendre les actions politiques de groupes comme le Front de libération du Québec (FLQ) et les Doukhobors de l'Ouest, de même que les soubresauts qui agitaient alors le système fédéral à la suite des opinions exprimées de plus en plus fort par les provinces, particulièrement le Québec. Les délibérations de la commission Dunton-Laurendeau, de même que la recherche sur laquelle elle a fondé ses recommandations, ont aidé les Canadiens à comprendre ces nouvelles opinions en faveur du changement[1].

La commission Bird sur la situation de la femme est quant à elle intervenue à une époque où les changements fondamentaux et permanents dans le rôle des femmes devenaient évidents. Le débat que la commission a tenu avec le public canadien au cours de ses audiences et la vision décrite dans son rapport final ont contribué à faire mieux comprendre les besoins et les aspirations des femmes. Elle a aussi favorisé la reconnaissance des facteurs importants qui permettaient à ces aspirations de s'exprimer avec de plus en plus d'assurance. La commission Bird s'est acquittée de sa tâche non seulement dans le contexte du «mouvement féministe» mais aussi à un moment où les Canadiens entendaient de plus en plus parler de l'égalité des droits et du changement recherché dans d'autres régions du Canada (particulièrement au Québec) et d'autres pays (surtout les mouvements américains en faveur des droits civils et contre la guerre).

Dans tous ces cas, les activités de chaque commission ont coïncidé avec des changements majeurs dans les relations sociales et toutes trois sont parvenues à passer au crible les événements en cours et à éclairer les Canadiens sur leurs causes profondes et sur la voie à emprunter.

La Commission royale sur les peuples autochtones est bien placée pour assumer le même rôle puisqu'elle mène ses travaux à une époque où les Canadiens sont aux prises avec deux dilemmes. Premièrement, ils sont de plus en plus conscients du fait que les questions qui touchent les droits ancestraux sont au centre du débat concernant l'avenir du Canada. Cette prise de conscience a été rendue possible grâce au processus constitutionnel et à la reconnaissance d'une certaine légitimité aux buts politiques des autochtones. Deuxièmement, phénomène peut-être plus immédiat pour bon nombre de Canadiens, les épreuves qu'ont traversées les autochtones et avec lesquelles ils sont encore bien souvent aux prises suscitent un véritable sentiment d'horreur. Mentionnons notamment les séquelles des pensionnats, l'incidence élevée du suicide, la pauvreté en régions urbaines et rurales et le racisme. Les Canadiens savent que ce sont là de réels problèmes mais, de façon générale, ne savent pas quoi faire pour y remédier. La Commission,

1. Voir Jenson, en particulier p. 45.

par l'intermédiaire de ses recherches, de ses audiences, de ses consultations et de ses autres initiatives, leur fournit une occasion de comprendre les fondements de ces problèmes et de communiquer des idées de mesures correctives immédiates. Essentiellement, le travail de la Commission peut mettre en lumière de nouvelles perspectives qui contribueront à l'établissement à long terme de relations plus positives entre les peuples autochtones et les autres habitants du Canada.

La contribution de la Commission royale à la définition de nouveaux paradigmes éclairera en outre le processus d'élaboration des politiques gouvernementales[2]. Les décideurs gouvernementaux ne travaillent pas en vase clos. Leurs points de vue philosophiques les influencent dans le choix des questions qu'ils jugent prioritaires et la façon de les aborder[3]. Les milieux décisionnels sont en outre généralement complexes. On y retrouve un grand nombre d'intervenants, c'est-à-dire divers gouvernements, groupes d'intérêt et particuliers ayant tous des opinions philosophiques différentes, des pratiques antérieures à justifier et des réserves face aux mesures à prendre. Il existe en outre fréquemment une myriade d'autres parties intéressées qui tentent d'affirmer leurs besoins et leurs intérêts au cours du processus[4]. C'est l'interaction entre ces divers acteurs, tous guidés par un paradigme particulier, qui crée le fondement du discours officiel, c'est-à-dire qui détermine ce que devraient faire les gouvernements et de quelle façon. Ce processus conditionne aussi le rôle que jouent les organismes non gouvernementaux et les citoyens dans la réalisation de ce qui leur apparaît comme l'avenir le plus souhaitable. Le discours officiel constitue l'essence même de toutes les affaires publiques.

OBJET DU PRÉSENT VOLUME

Nous avons parlé plus tôt des deux conditions qui semblent être présentes lorsqu'une commission royale parvient à réaliser un nouveau consensus national sur des questions préoccupantes : le moment était bien choisi pour apporter des changements et la commission a présenté ses recommandations concernant l'avenir à la lumière d'une nouvelle compréhension du passé. L'objet du présent volume repose sur ce dernier élément. Lorsque la Commission royale sur les peuples autochtones a été créée à l'automne de 1991, l'honorable Brian Dickson, ancien juge en chef de la Cour suprême

---

2. Nous définissons le «paradigme officiel» comme étant le cadre conceptuel d'interprétation et de jugement qui indique ce qui est important et ce qui ne l'est pas, ainsi que ce qui est bien et ce qui ne l'est pas.

3. Pour en savoir plus long sur le rôle des idées et de l'idéologie dans le processus décisionnel, voir Doern et Phidd, pp. 50-70.

4. Voir Campbell et Pal.

du Canada, a conseillé qu'elle s'appuie sur les travaux déjà consacrés aux questions autochtones. Dans le présent volume, gardant cet objectif à l'esprit, nous tentons d'extraire des études antérieures certaines caractéristiques du discours susceptibles d'améliorer à l'avenir la communication et la compréhension des enjeux. Nous espérons que les enseignements de nos prédécesseurs nous indiqueront la voie à suivre.

Le présent ouvrage renferme donc une analyse des fondements et des caractéristiques du discours officiel sur les affaires autochtones au Canada. Nous avons conceptualisé ce discours très simplement. Notre analyse porte essentiellement sur ceux qui ont participé aux discussions de politique (*qui*), sur la façon dont ces discussions se sont déroulées (*comment*) et sur ce qui s'y est dit au sujet des principales questions (*quoi*). Comme l'illustrent toutefois nos travaux, cette approche en apparence directe ajoute un grand nombre de questions et de points supplémentaires à notre grille d'analyse. Notre tâche s'est apparentée à l'épluchage d'un oignon, aussi bien pour l'affinage de notre conceptualisation du «discours officiel» que pour l'inventaire des conséquences de ce qui a réellement été affirmé.

Notre examen porte sur la période contemporaine. Il fournit une vue d'ensemble du discours officiel tenu sur les peuples autochtones depuis la publication, en 1966 et en 1967 respectivement, des volumes I et II de l'*Étude sur les Indiens contemporains du Canada* (le rapport Hawthorn). Le rapport Hawthorn a été rédigé en guise de réponse des gouvernements modernes du Canada aux appels à la reconnaissance des droits et de l'autonomie des Indiens[5]. Il donnait suite également à la prise de conscience de plus en plus marquée par le reste de la population canadienne de la pauvreté matérielle dans laquelle vivaient les Indiens. Bien que le rapport Hawthorn ne traite que des Indiens inscrits, les médias populaires ont aussi fait état des inquiétudes du public à l'endroit de la santé et du bien-être des Inuit[6].

Il faut comprendre les aspects importants du contexte stratégique dans lequel le rapport Hawthorn a été rédigé. Pendant de nombreuses années, la principale loi fédérale visant la situation des Indiens a été la *Loi sur les Indiens*[7]. Ses dispositions, dont la dernière révision remonte à 1951,

---

5. Par souci de clarté et de rigueur historique nous utilisons, dans le présent volume, la terminologie en usage à l'époque où le rapport ou les principes directeurs étaient d'actualité. C'est pourquoi nous nous servons de termes tels que «Indien», «Indien inscrit», «Indien non inscrit» qui n'ont plus cours ou qui sont moins fréquents dans le discours actuel.

6. La publication en 1956 du roman de Farley Mowat, *Lost in the Barrens*, a sensibilisé le public à certaines préoccupations de cette nature.

7. *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, c. I-5.

envisageaient la relation du gouvernement fédéral avec les peuples autochtones sur une base restreinte et axée sur le contrôle. Cette définition s'inspirait de la relation spéciale énoncée au paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui confère au Parlement la compétence sur «les Indiens et les terres réservées pour les Indiens». On ne reconnaissait pas que les responsabilités fédérales émanaient des traités, sauf à l'intérieur du cadre de la loi. Les «Esquimaux» relevaient la compétence fédérale depuis une décision de la Cour suprême du Canada affirmant qu'ils sont inclus dans la définition du mot «Indiens» apparaissant au paragraphe 91(24)[8] et qu'ils ont, en principe, accès à certains des programmes mis à la disposition des Indiens inscrits; la décision ne reconnaissait cependant pas que les Métis et les Indiens non inscrits relevaient de la compétence fédérale. À l'intérieur de ce rayon d'action limité, le gouvernement fédéral respectait en matière d'administration des Indiens des pratiques bien documentées analogues à l'administration coloniale[9]. Dans l'ouest et le nord du Canada, particulièrement, les autochtones avaient été témoins de l'effet dévastateur de la colonisation et du développement des ressources par les non-autochtones depuis la dernière partie du dix-neuvième siècle. Jusque-là, il leur avait été extrêmement difficile d'exprimer leurs besoins et leurs préoccupations. Les organisations politiques indiennes, par exemple, s'étaient vu refuser le droit de recueillir des fonds pour promouvoir leurs objectifs politiques sans en obtenir l'autorisation du gouvernement fédéral[10]. Cela a entravé la mobilisation politique nécessaire pour donner suite aux questions de terres et de titres ancestraux et à d'autres préoccupations fondamentales.

Le rapport Hawthorn fournit un repère dans le discours officiel sur les questions autochtones à une époque récente. Sa contribution en tant que rapport de recherche et document renfermant des conseils stratégiques a influencé nombre de débats officiels et d'initiatives de recherche au cours des années suivantes[11]. Pour la Commission royale sur les peuples autochtones et pour d'autres, le rapport Hawthorn tient lieu de preuve

---

8. *In* re *Eskimos*, (1939) R.C.S., 104; 2 D.L.R., 417.

9. Voir Ponting.

10. Dickason, p. 328 et Coates, p. 179-204. Les conseils de bande, créés en vertu de la *Loi sur les Indiens*, n'étaient pas visés par cette interdiction mais ils étaient en général dominés par les structures de l'administration fédérale.

11. On retrouve dans Weaver, «The Hawthorn Report: Its Use in the Making of Canadian Indian Policy», une discussion approfondie de l'incidence du rapport Hawthorn sur la politique canadienne relative aux Indiens.

documentaire de l'époque à laquelle a débuté l'ère moderne d'élaboration des politiques.

APERÇU DU PROCESSUS DE RECHERCHE

Le présent document tire ses origines des premières délibérations de la Commission royale sur les peuples autochtones, plus précisément de son désir de formuler toute proposition concernant l'avenir à partir d'une compréhension détaillée du discours antérieur sur les questions autochtones. La Commission jugeait absolument essentiel de se familiariser avec les principaux documents publics pour s'engager efficacement dans des consultations auprès des organismes et du grand public. C'est pour cette raison qu'en mars 1992, elle a demandé au *Centre for Policy and Program Assessment* de l'École d'administration publique de l'Université Carleton de rédiger le matériel documentaire qui servirait dans le cadre de sa première série d'audiences publiques. La Commission avait cerné 65 documents, émanant pour la plupart du gouvernement fédéral, qu'elle jugeait au coeur des discussions officielles tenues sur les questions autochtones depuis les années 60. La tâche initiale consistait à résumer chacun de ces documents et à produire à son intention des commentaires analytiques en faisant ressortir les thèmes dominants et les secteurs soulevant d'importantes questions mais sur lesquels on ne pouvait formuler aucun commentaire évident.

Il nous a paru logique que tout processus visant à retracer l'évolution des décisions prises sur les questions autochtones devrait également tenir compte de la participation des organismes autochtones et des gouvernements provinciaux et territoriaux. La Commission a donc écrit à tous les gouvernements provinciaux et territoriaux, de même qu'aux organismes nationaux, provinciaux et territoriaux représentant les autochtones, pour leur demander de produire les documents officiels qu'ils jugeaient importants. Les réponses ont toutefois été irrégulières. Certains n'ont rien envoyé. La Commission, ayant l'intuition que ceux qui avaient répondu à l'appel pourraient fournir d'autres documents si on leur adressait une deuxième demande, a donc demandé à l'équipe de chercheurs de Carleton de se rendre dans chaque province et territoire dans ce but. À chaque endroit visité, l'équipe s'est rendue dans les bibliothèques des assemblées législatives, dans les principaux ministères gouvernementaux et chez les organismes autochtones. Des démarches ont aussi été faites auprès des organismes autochtones nationaux établis à Ottawa. La priorité consistait à examiner les documents répondant à l'un des critères suivants : a) document découlant d'audiences publiques; b) document résultant d'une importante recherche; c) rapport ayant débouché sur des recommandations officielles, ou d) document qu'un organisme ou un gouvernement considère primordial pour éclairer les discussions officielles sur un point précis.

Le résultat de cette recherche effectuée à l'échelle nationale est une bibliographie comportant plus de 800 documents, ayant pour titre *Politique officielle et peuples autochtones 1965-1992, volume 4 : Bibliographie.* Au cours de l'étape suivante de son travail, la Commission a repéré dans cette bibliographie 222 documents qu'elle souhaitait examiner en détail. Dans le présent volume, nous examinons le discours officiel à partir de ces documents dans le but de faire la lumière sur les hauts et les bas et la teneur du discours sur les affaires autochtones depuis la publication du rapport Hawthorn.

Il importe de souligner qu'en utilisant des documents comme principal fondement pour la présente analyse, nous ne reconnaissons qu'indirectement l'importance de la tradition orale chez les peuples autochtones. En effet, l'un des principaux véhicules qu'ont jusqu'ici utilisé ces derniers pour exprimer leurs vues dans le cadre de débats officiels a été la présentation de témoignages oraux lors d'audiences comme celles de l'Enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie (l'Enquête Berger), de l'Enquête sur le pipeline de la route de l'Alaska (l'Enquête Lysyk) et de la Commission royale sur les peuples autochtones elle-même. Dans le cas des enquêtes Berger et Lysyk, ces présentations orales ont grandement influencé les écrits qui ont par la suite éclairé les discussions et les décisions officielles. Les commentaires écrits produits par la Commission royale elle-même sur ses audiences publiques constituent également une source documentée de témoignages oraux d'une grande importance[12]. D'après nous, une grande part des opinions exprimées par les peuples autochtones sur les questions qui les touchent se sont perdues en raison du fait que la société dominante se fie avant tout aux écrits pour véhiculer le discours officiel, particulièrement pour consigner les décisions[13]. Le fait est, néanmoins, que les documents comme ceux qui sont recensés dans le présent volume demeurent aux yeux de tous le compte rendu de ce qui a été dit.

Certaines autres réserves s'avèrent nécessaires. Les documents examinés sont souvent la résultante d'une lutte politique et d'un débat vigoureux. En les qualifiant de «rapports finals», il est facile de perdre de vue la

---

12. Voir *Document de réflexion n° 1 : Les questions en jeu*, octobre 1992, *Compte rendu de la première série d'audiences*, octobre 1992, *Document de réflexion n° 2 : Au coeur du dialogue*, avril 1993, *Compte rendu de la deuxième série d'audiences*, avril 1993, *L'heure des choix : Compte rendu de la troisième série d'audiences*, novembre 1993, et *Vers une réconciliation : Compte rendu de la quatrième série d'audiences*, avril 1994.

13. Pour plus d'informations sur le rôle des témoignages oraux, voir Cruikshank, «Claiming Legitimacy: Oral Tradition and Oral History».

dynamique dont ils sont le résultat et les débats qui ont eu lieu *au sein* des gouvernements et des organisations autochtones, au fil du processus.

Le processus de tri a aussi favorisé la sélection de documents substantiels aussi bien par leur volume que par leur niveau de détail, de même que de ceux publiés officiellement. Ces ouvrages ne représentent que la pointe de l'iceberg. Il existe un nombre beaucoup plus grand encore de documents de travail et autres qui ont servi à éclairer ou animer les discussions mais qui ont par la suite été mis de côté ou retirés de la circulation. Par exemple, la proposition de 1975 concernant le Nunavut, qui n'a jamais été approuvée par les collectivités du Nunavut, est des plus importantes pour comprendre le développement des buts et de la stratégie politiques inuit, mais étant donné qu'elle n'a jamais été publiée, nous ne l'avons pas incluse dans la présente étude.

Il importe également de souligner les nombreuses propositions et «ébauches préliminaires» produites par les participants au processus constitutionnel. Aucune n'a été publiée; beaucoup d'entre elles renferment cependant des idées et des perspectives intéressantes pour les analystes de la période au cours de laquelle elles ont vu le jour. La plupart de ces documents ne sont pas faciles à obtenir et n'ont jamais été répertoriés. Beaucoup reposent dans les salles d'entreposage des organisations et des gouvernements autochtones ou dans les archives de particuliers ayant joué un rôle clé à l'époque. Il importe de prendre conscience du potentiel de ces documents. Un bon nombre d'entre eux n'ont pas seulement eu de l'importance au moment de leur rédaction, ils ont aussi contribué aux discussions tenues par la suite. Le fait qu'un document soit resté quelque peu dans l'ombre ne signifie pas nécessairement qu'il n'a pas été d'une grande utilité.

Finalement, il importe de se rendre compte de l'influence qu'ont eue les rédacteurs de ces documents. À différents moments, un nombre assez restreint de personnes ont participé très activement aux débats sur les questions autochtones. Ces personnes, autochtones et non autochtones se sont attelées à la tâche d'écrire avec leur propre bagage philosophique expérientiel. Nous ne dénonçons aucun motif personnel et ne prêtons aucune intention cachée à l'un ou l'autre de ces rédacteurs qui ont si grandement contribué aux discussions officielles au fil des ans. Il importe toutefois de comprendre que leur point de vue a probablement influencé le ton du discours et façonné les idées exposées. De même, le vocabulaire et les idées de ces personnes (dont l'identité demeure presque toujours

inconnue) ont pris forme, avec le temps, au contact de ceux avec qui elles travaillaient[14].

La reconnaissance de ces diverses influences est absolument essentielle à notre tâche. Il est facile, à l'examen de différentes formes de preuve historique, de trouver des documents qui nous apparaissent aujourd'hui de toute évidence remplis de préjugés ou qui semblent avoir été «édulcorés» aux fins de la publication. Il importe cependant de comprendre que les influences que renferment les documents publiés traduisent l'opinion du gouvernement ou de l'organisme responsable et définissent souvent les limites de ce qui est perçu comme une intervention «pratique». Les changements au niveau des influences ou des vues exprimées constituent donc des données fondamentales dans notre analyse du passé. On peut alors se demander pourquoi la nature du discours a changé.

VUE D'ENSEMBLE DU VOLUME

Les chapitres qui suivent exposent un cadre analytique qui fournit un contexte et une interprétation des documents que nous avons examinés. Le chapitre 2 commence par situer les documents dans le temps. On y explore d'abord les perspectives pertinentes sur leur utilisation pour reconstituer l'histoire et pour établir des liens entre les idées et les événements. On y examine ensuite les facteurs contextuels qui ont pu éclairer la définition des questions prioritaires et les approches contemporaines adoptées à différents moments pour aborder ces questions, comme l'influence qu'a pu avoir le mouvement de défense des doits civils américains sur les efforts déployés par les peuples autochtones en vue de se faire entendre dans les années 60. L'objet du chapitre est de tenter de livrer un aperçu du contexte applicable à notre discussion sur le discours concernant les politiques autochtones en avançant quelques points de référence et quelques observations.

La chapitre 3 traite du concept du discours officiel et décrit assez en détail la stratégie analytique sur laquelle repose la présente étude. Nous avons tenté de mettre au jour les multiples significations de nos notions directrices du «qui», du «comment» et du «pourquoi». Nous y discutons notamment de l'importance du langage comme fondement de l'élaboration des paradigmes conceptuels des discussions stratégiques. Le chapitre décrit aussi les conditions importantes à réunir pour permettre le dialogue dans le cadre du discours politique.

Dans les chapitres 4 à 7, nous examinons un sous-ensemble de documents dans leur contexte historique et en qualité d'éléments du

---

14. L'identité de certains rédacteurs et leur influence sur des documents précis fait l'objet d'une autre étude. Les personnes que nous avons à l'esprit sont des dirigeants et des employés de longue date, des consultants et des fonctionnaires.

discours. Les quatre secteurs que nous avons choisi d'étudier de façon plus approfondie sont les terres et les titres, la fonction gouvernementale, la justice pénale et l'éducation. Dans chaque cas, les périodes d'activité intense et de percée sont signalées. Nous examinons les documents produits à chaque période de deux façons. D'abord, nous les laissons parler d'eux-mêmes. Ensuite, nous analysons les aspects du discours officiel qui ressortent par leur importance.

Les droits et titres ancestraux sont au coeur des relations entre autochtones et Européens depuis que ces derniers ont mis le pied sur le sol nord-américain. Du point de vue des autochtones, le règlement des questions liées aux terres et aux titres est le fondement nécessaire pour relever les défis sur les plans de la survie culturelle et du développement économique, de même que pour reconnaître et réaliser le droit à l'autonomie gouvernementale. Ces questions ont également eu de l'importance pour les gouvernements canadiens qui, au cours de la période visée par la présente étude, ont souvent été amenés à les régler à la suite de décisions de tribunaux soutenant les droits ancestraux alors que les titres de propriété n'avaient pas été formellement circonscrits ou éteints. Les projets de développement sur des terres ancestrales ont quant à eux fait avancer les discussions sur les revendications des autochtones et porté en tête de l'ordre du jour politique le processus visant leur règlement. Les discussions tenues à la table constitutionnelle ont par ailleurs renforcé la nature centrale des questions relatives aux terres et aux titres.

Nous avons décidé d'examiner des documents sur la fonction gouvernementale pour trois raisons. Premièrement, les questions relatives à la fonction gouvernementale sont liées à celles des terres et des titres. Il importe donc de vérifier dans quelle mesure les discussions officielles à ce sujet ont été éclairées par les perspectives que soulèvent la question des terres et des titres. Deuxièmement, nous souhaitions déterminer si les conceptions des approches «viables et appropriées» vis-à-vis de la fonction gouvernementale des autochtones et des relations entre les gouvernements autochtones et canadiens avaient évolué depuis la parution du rapport Hawthorn. Nous avons souligné précédemment que le contexte des travaux de Hawthorn avait été marqué par l'influence de la *Loi sur les Indiens* (qui n'a pas été révisée depuis 1951) et les approches paternalistes en matière de gouvernement dans les collectivités indiennes. Il est donc bon d'examiner si les perspectives ont changé depuis cette époque. Finalement, la préoccupation pour les questions d'autonomie gouvernementale qui s'est manifestée entre l'époque du rapatriement, en 1982, et la fin des négociations constitutionnelles dix ans plus tard semble indiquer la possibilité de procéder à une évaluation significative du discours officiel.

Dans le cadre de notre examen des documents sur la fonction gouvernementale, nous traitons de ceux qui ont surgi du contexte favorable

créé en Chambre par les trois conférences des premiers ministres sur les questions intéressant les autochtones qui ont suivi le rapatriement. Nous nous attardons cependant moins aux documents portant sur l'Accord du lac Meech et les négociations constitutionnelles de Charlottetown. L'un des principaux faits marquants de l'Accord du lac Meech a été l'absence des peuples autochtones à la table des négociations. Les vigoureuses protestations soulevées par ces derniers à travers le pays à la suite de la conclusion de l'Accord n'ont pas donné naissance au type de document visé par le présent volume. La réaction et l'interaction des autochtones et des gouvernements s'est largement déroulée par l'entremise des médias et, bien sûr, des interventions d'Elijah Harper à l'Assemblée législative du Manitoba[15]. La majeure partie des documents produits par les organismes autochtones et les gouvernements dans le cadre des négociations de Charlottetown méritent certes d'être étudiés, mais ils ont été publiés après la période couverte par la présente étude[16]. Nous avons toutefois examiné l'un des rapports traitant de cette période, celui publié en 1992 par le Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada, étant donné qu'il se rattache à notre examen général du dialogue sur la fonction gouvernementale, au chapitre 4.

Notre examen des documents reliés à la justice pénale et à la politique sur l'éducation vise à étudier la nature du discours dans des secteurs plus spécialisés. Ce sont deux secteurs qui diffèrent des deux domaines précédents, tant au niveau des principaux intervenants que des processus utilisés et de la substance des idées ayant façonné le discours.

Les documents sur la justice pénale ont été choisis à la suite d'un examen spécial, en raison de la préoccupation de plus en plus grande que suscite la surreprésentation des autochtones dans le système correctionnel et de la mise sur pied d'enquêtes judiciaires dans certaines provinces; mentionnons notamment la *Royal Commission on the Donald Marshall Jr. Prosecution* tenue en Nouvelle-Écosse et l'Enquête publique sur l'administration de la justice et les populations autochtones réalisée au Manitoba. La justice pénale nous est aussi apparue comme un important secteur à étudier en raison du partage de l'administration de la justice entre le gouvernement fédéral et les provinces. Alors que l'on a tendance à concevoir les questions liées aux terres et au titre ancestral et à la fonction

15. Pour en savoir plus long sur cette période, consulter par exemple Hawkes et Devine.

16. La Commission royale sur les peuples autochtones a elle aussi participé aux discussions tenues à Charlottetown. Voir à ce sujet : Commission royale sur les peuples autochtones, *Le droit à l'autonomie gouvernementale des autochtones et la Constitution : Commentaire.*

gouvernementale en termes de relation entre les autochtones et la Couronne fédérale, la relation directe entre les autochtones et les composantes provinciales (et municipales) de l'appareil judiciaire semble par contre indiquer qu'il s'agit là d'un secteur sur lequel centrer notre attention. Notre évaluation des documents sur la justice pénale fait ressortir la façon dont le discours officiel a évolué là où il y a à la fois affirmation d'un vif sentiment d'urgence et engagement réel vis-à-vis des politiques et des pratiques provinciales et fédérales.

Finalement, nous avons décidé d'examiner de près les documents sur l'éducation pour trois raisons. Premièrement, l'éducation est de ressort exclusivement provincial[17], contrairement aux trois autres secteurs que nous avons choisi d'étudier. Deuxièmement, les questions d'éducation sont au coeur des intérêts des autochtones. Le système d'éducation peut favoriser la compréhension et le respect entre les peuples autochtones et non autochtones. La politique de l'éducation a aussi la capacité de soutenir les cultures autochtones ou de les détruire. Le contraste entre les documents et les politiques affirmant l'importance d'enseigner les langues autochtones et la politique des pensionnats dont l'objectif était de les éliminer, nous invite à explorer une voie s'écartant des visions assimilatrices de l'éducation. Finalement, le lien entre l'éducation et la situation socio-économique des autochtones est une autre raison importante de porter une attention particulière à l'évolution du discours officiel sur l'éducation.

Compte tenu du caractère distinct des documents étudiés dans chacun de ces quatre secteurs, nous avons dû adopter des approches quelque peu différentes. Au cours de la rédaction de ces chapitres, il nous est apparu clairement que le discours sur les terres et le titre ancestral et celui sur la fonction gouvernementale étaient extrêmement complexes. Ainsi, pour traiter en détail du discours sur la fonction gouvernementale, défini dans ses grandes lignes, il nous aurait fallu étudier presque tous les documents de notre collection. Par conséquent, il nous a été impossible de traiter de ces deux domaines de façon aussi détaillée que nous l'avons fait dans les chapitres sur la justice pénale et l'éducation. En fait, si nous avions trop mis l'accent sur les terres et le titre ancestral et sur la fonction gouvernementale, cela nous aurait amenés de bien des façons à perdre de vue les tendances prépondérantes du discours dans ces domaines. Ainsi, ces questions sont abordées de façon plus générale, en mettant l'accent sur les changements apportés aux politiques à la suite du rapport Hawthorn et sur les principaux éléments nouveaux touchant les questions autochtones qui ont suscité ces changements. Les chapitres sur la justice pénale et

17. Il est bon de rappeler, cependant, que la *Loi sur les Indiens* renferme des dispositions relatives à l'éducation des Indiens inscrits.

l'éducation, en revanche, reposent sur une analyse plus détaillée des documents et traitent dans une moindre mesure du contexte général dans lequel ils ont été publiés.

Il est bon de souligner également que les 222 documents examinés n'avaient pas tous uniquement trait aux quatre secteurs que nous avons choisi d'étudier plus en détail. Nous ne traitons pas, par exemple, des documents sur certaines questions comme la santé et le logement des autochtones. D'autres ouvrages couvrent plus d'un secteur. Mentionnons notamment *Wahbung Our Tomorrows*, qui traite des quatre domaines visés par notre analyse.

Les chapitres portant sur chaque domaine d'intervention livrent leurs propres observations et nous aident à comprendre l'évolution du discours officiel sur les terres et le titre ancestral, sur la fonction gouvernementale etc... Par ailleurs, certaines observations et certains thèmes communs émergent. Nous les faisons ressortir et nous en traitons au chapitre 8. Quant au dernier chapitre, il évoque les répercussions que pourraient avoir nos observations sur la suite des choses.

SOLILOQUE ET DIALOGUE

Le titre du volume, *Soliloque et dialogue*, vise à laisser entendre qu'à différents moments au cours de la période, les divers intervenants se sont dans une large mesure parlés à eux-mêmes. Leurs messages ont été mal compris et le processus a été interprété de différentes façons. Si l'on examine les tentatives de certains gouvernements en vue de répondre aux besoins des peuples autochtones, par exemple, on constate que les questions autochtones ont bien souvent été classées dans la catégorie des questions de relations raciales et de multiculturalisme. Pour beaucoup d'autochtones, cela constitue un déni inacceptable de leur caractère autochtone distinct, de sorte qu'ils n'ont pas participé à de tels processus de prise de décisions.

Dans d'autres cas, il y a eu davantage de dialogue. Par exemple, on a constaté qu'au cours des pourparlers qui ont mené à la conclusion de l'*Alberta-Metis Settlements Accord*, les deux parties, l'Alberta Federation of Metis Settlements et le gouvernement de l'Alberta, ont pu exprimer leurs vues et se faire entendre. À la suite des travaux du Comité mixte MacEwan, au sein duquel étaient représentés le gouvernement provincial et la Federation, les parties sont parvenues à conclure une entente mutuellement satisfaisante.

La plupart du temps, les discussions ont attiré à la table différents intervenants qui y ont amené diverses perceptions de la situation. Cela a parfois débouché sur une certaine vision commune des choses. En matière d'éducation, par exemple, les activités de recherche, les initiatives, la politique et les programmes semblent avoir été élaborés, dans bien des cas, à la suite de consultations intensives des peuples autochtones. On s'est

efforcés de faire participer ces derniers à toutes les étapes du processus de planification, de développement et de mise en oeuvre et certains des résultats obtenus témoignent de la valeur du dialogue[18]. Il semble y avoir eu un certain consensus au sujet de la nécessité d'offrir des programmes d'études et des services spéciaux dans le but de faciliter le processus d'apprentissage des étudiants autochtones.

Par contraste, la question de l'autonomie gouvernementale a fait l'objet d'un grand nombre de discussions et de débats entre les groupes autochtones et les gouvernements canadiens. Les deux parties semblent toutefois divisées entre divers intervenants ayant des intérêts et des points de vue différents sur les questions en jeu. Chez les peuples autochtones, il y a ceux qui favorisent l'autonomie gouvernementale par l'entremise d'un gouvernement populaire, ceux qui prônent un gouvernement territorial et ceux qui se préoccupent de la lutte en faveur de l'application constante de la Charte. De même, les intérêts du gouvernement fédéral concernant les questions d'autonomie gouvernementale diffèrent considérablement de ceux de ses homologues provinciaux et municipaux.

Dans le présent document, nous recherchons les secteurs dans lesquels il y a eu un quelconque consensus sur les perspectives fondamentales ou les paradigmes sur lesquels devrait porter l'attention dans le cadre du règlement des questions en jeu. Si nous l'avons intitulé *Soliloque et dialogue*, c'est qu'il nous apparaît évident que les discussions officielles continuent d'être caractérisées par ces deux types de discours. Le défi à relever pour améliorer l'élaboration des politiques consiste à remplacer le soliloque par le dialogue.

RÉFÉRENCES

Campbell, Robert et Pal, Leslie A., *The Real Worlds of Canadian Politics: Cases in Process and Policy*. Peterborough : Broadview Press, 1989.

18. Une petite enquête réalisée par le Groupe de travail de la CRPA sur la fonction gouvernementale en milieu urbain a révélé qu'une myriade de politiques, de programmes et de comités ont été mis sur pied de concert avec la collectivité autochtone dans un effort visant à faire en sorte que ses membres puissent bénéficier pleinement du système scolaire. Ces initiatives incluent la création de comités consultatifs des Premières nations, d'écoles centrées sur les cultures et les langues autochtones et de programmes d'études autochtones, ainsi que l'embauche de consultants, d'enseignants et de travailleurs sociaux autochtones.

Canada. Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le renouvellement du Canada. *Rapport du Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada*. Ottawa : Imprimeur de la Reine pour le Canada, 28 février 1992.

Canada. Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada*. Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1977.

Canada. Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*. Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1967.

Canada. Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces. *Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces*. Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1940.

Canada. Commission royale sur les peuples autochtones. *Compte rendu de la deuxième série d'audiences*. Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, avril 1993.

Canada. Commission royale sur les peuples autochtones. *Compte rendu de la première série d'audiences*. Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, octobre 1992.

Canada. Commission royale sur les peuples autochtones. *Document de réflexion n° 1 : Les questions en jeu*. Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, octobre 1992.

Canada. Commission royale sur les peuples autochtones. *Document de réflexion n° 2 : Au coeur du dialogue*. Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, avril 1993.

Canada. Commission royale sur les peuples autochtones. *Le droit à l'autonomie gouvernementale des autochtones et la Constitution : Commentaire*. Ottawa, 13 février 1992.

Canada. Commission royale sur les peuples autochtones. *L'heure des choix : Compte rendu de la troisième série d'audiences*. Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, novembre 1993.

Canada. Commission royale sur les peuples autochtones. *Politique officielle et peuples autochtones 1965-1992, Volume 4 : Bibliographie*. Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1993.

Canada. Commission royale sur les peuples autochtones. *Vers une réconciliation : Compte rendu de la quatrième série d'audiences*. Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, avril 1994.

Canada. Enquête sur le pipeline de la route de l'Alaska. *Rapport de l'Enquête sur le pipeline de la route de l'Alaska*. Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1977.

Canada. 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 Canada, 1977.

Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Direction des affaires indiennes. *Étude sur les Indiens contemporains du Canada*. Ottawa, 1966.

Coates, Kenneth. «Best Left as Indians: The Federal Government and the Indians of the Yukon». *Canadian Journal of Native Studies/La revue canadienne des études autochtones*, vol. IV, n° 2, 1984.

Cruickshank, Julie. «*Claiming Legitimacy: Oral Tradition and Oral History*». Document de réflexion rédigé pour la Commission royale sur les peuples autochtones, février 1993.

Dickason, Olive. *Canada's First Nations: A History of Founding Peoples from Earliest Times*. Toronto : McClelland & Stewart, 1962.

Doern, G. Bruce et Richard W. Phidd. *Canadian Public Policy: Ideas, Structure and Process*. Second Edition, 1992.

Hawkes, David C. et Marina Devine, «Meech Lake and Elijah Harper: Nature-State Relation in the 1990's», dans Frances Abele, (dir.), *How Ottawa Spends 1991-92: The Politics of Fragmentation*. Ottawa : Carleton University Press, 1991.

Jenson, Jane, «Commissioning Ideas: Representation and Royal Commissions», dans Susan D. Phillips, (dir.), *How Ottawa Spends 1994-95: Making Change*. Ottawa : Carleton University Press, 1994.

Mowat, Farley. *Lost in the Barrens*. Toronto : Little, Brown and Company (Canada) Ltd., 1956.

Ponting, J. Rick. «Relations Between Bands and the Department of Indian Affairs: A Case of Internal Colonialism?», dans J. Rick Ponting, (dir.), *Arduous Journey: Canadian Indians and Decolonization*. Toronto : McClelland and Stewart, 1986.

Tosh, John. *The Pursuit of History: aims, methods and new directions in the study of modern history. Deuxième édition*. New York : Longman Inc., 1991.

Chapitre 2
L'époque, le lieu et les événements
Le contexte du soliloque et du dialogue

LE PRÉSENT CHAPITRE VISE à traiter de la relation entre les idées et les événements, sur la scène autochtone et au-delà. Il amorce le processus de situation des documents dans le temps en expliquant notre approche vis-à-vis de l'analyse historique et contemporaine. Sans traiter en détail de la collection des documents elle-même, le chapitre définit le contexte dans lequel ils ont été produits. Il le fait de deux façons : d'abord en décrivant les facteurs contextuels, aussi bien internationaux qu'intérieurs, qui peuvent avoir instruit le discours chez les peuples autochtones et les gouvernements canadiens, puis en passant en revue les grandes questions autochtones des 40 dernières années tout en mettant l'accent sur la situation canadienne.

APPROCHE DE L'HISTOIRE ET DES TEMPS MODERNES

Pour certaines gens, l'idée que le présent ouvrage soit une analyse historique paraîtra contestable. En qualité d'analystes contemporains de l'époque, nous avons nous-mêmes été façonnés par son histoire. Nous décevrons par conséquent ceux et celles qui recherchent l'objectivité absolue dans le domaine de l'analyse des politiques. Notre choix de ce qui est important à étudier et du cadre que nous utilisons pour l'étudier est indubitablement façonné par nos expériences et par nos préjugés. C'est également le cas lorsque nous choisissons des événements contextuels pour planter le décor de notre évaluation du discours officiel sur les questions autochtones et que nous en entreprenons l'analyse bien précise dans les chapitres subséquents.

Dans cet esprit, nous pensons qu'il est important d'étudier brièvement certains aspects sous-jacents de notre approche vis-à-vis de l'histoire qui ont été influencés par des écrits passés et contemporains sur la méthode historique ainsi que par des vues particulières sur la nature du jugement. Notre approche emprunte essentiellement à l'approche plus traditionnelle vis-à-vis de la compréhension de l'histoire, dont les meilleurs exemples nous sont fournis peut-être dans l'oeuvre de R.G. Collingwood et dans l'apologie du préjugé contemporain énoncée très succinctement dans celle de John Tosh[1].

---

1. Collingwood, pp. 1-13, et Tosh, pp. 22-29.

Collingwood affirme que la tâche fondamentale de l'analyse historique consiste à faire revivre avec imagination le passé dans le contexte de l'époque. Cette approche favorise la compréhension par un réexamen, *in situ*, des événements et des affirmations des témoins de ces événements, qui sont formulés, dans ce cas, au moyen de preuves documentaires. Penser dans le contexte de l'époque est en outre important en raison du danger de transposer des idées ou des positions exposées à une certaine époque dans la nôtre sans comprendre suffisamment le contexte à l'intérieur duquel elles ont surgi. Cela est vrai, que l'entreprise soit une analyse historique ou une analyse des politiques.

Collingwood affirme que [TRADUCTION]«le devoir de l'historien est de connaître le passé, non l'avenir[2]». Cette opinion décourage les efforts visant à expliquer les conséquences des événements à la lumière de leur connaissance ultérieure. Tosh, d'un autre côté, accorde une énorme importance au rôle de l'analyse rétrospective pour tirer de l'histoire des leçons utiles aux gens qui vivent à notre époque. D'après lui,

> [TRADUCTION] La curiosité intellectuelle au sujet du passé est certes en elle-même une des raisons qui incitent les gens à lire des récits historiques, mais ça n'est certainement pas la seule. La société s'attend aussi à une interprétation du passé qui convienne au présent et qui constitue un fondement pour formuler des décisions au sujet de l'avenir[3].

Dans le présent ouvrage, nous faisons les deux. Nous tentons d'analyser le discours officiel dans le contexte de sa propre époque et d'en tirer des leçons à la lumière de ce que nous savons maintenant.

La description et l'analyse du discours sur les politiques autochtones que renferme le présent volume sont destinées à apporter une contribution en étudiant, et peut-être en discréditant, ce qui pourrait être décrit comme la croyance populaire au sujet de la nature du discours contemporain sur les affaires autochtones. Dans la mesure où elle existe, nous devons admettre qu'une croyance populaire peut exercer une influence puissante, voire malencontreuse, sur les positions et les mesures adoptées aujourd'hui. Comme Tosh le laisse entendre :

> [TRADUCTION] C'est du passé récent que les gens s'inspirent le plus pour établir des analogies historiques et des prévisions, et leur connaissance de ce passé doit être solidement fondée s'ils veulent éviter de graves erreurs. Le passé ré ent s'est aussi souvent avéré un terrain fertile pour des mythes grossiers, qui sont d'autant plus

2. Collingwood, p. 54.

3. Tosh, p. 27.

puissants que leur crédibilité n'est pas contestée par un travail d'érudition[4].

LE CONTEXTE

Il importe d'effectuer tout examen des événements contemporains et du discours se rattachant aux politiques autochtones à la lumière de ce qui est survenu plus tôt entre les sociétés autochtone et non autochtone et les gouvernements. Nous devons premièrement examiner l'héritage des tout premiers traités de paix, d'amitié et de commerce conclus avec les Français et les Britanniques dans les premières années de la présence européenne en Amérique du Nord. Bien des questions contemporaines reliées à l'existence et à l'exercice des droits ancestraux et des droits issus de traités en Ontario, le long de la vallée du Saint-Laurent au Québec et dans les Maritimes ont pour origine les divergences d'interprétations de ces traités. La plupart des gens reconnaîtraient cependant dans les traités conclus avant la Confédération la preuve de relations de nation à nation qui ont tôt existé.

La *Proclamation royale de 1763* est un deuxième jalon à l'intérieur de cette relation. Elle reconnaissait les peuples autochtones comme des nations avec lesquelles la Couronne devait conclure des traités officiels. En l'absence de traités officiels, la Couronne devait protéger les peuples autochtones et leurs terres des empiétements de ses colonies nord-américaines. La Proclamation royale établissait entre les peuples autochtones et la Couronne une relation spéciale qui a été reconduite jusqu'à la Confédération et qui a propulsé le Canada après 1867 dans un processus de conclusion de traités officiels.

La conclusion de traités a effectivement pris de l'importance après 1867 à mesure que le Canada cherchait à étendre son territoire vers l'Ouest et vers le Nord. Entre 1871 et 1921, onze traités numérotés ont été conclus avec les peuples indiens des Prairies et des Territoires du Nord-Ouest[5]. Ce sont la construction des chemins de fer, l'attrait des ressources naturelles présentes sur les terres des autochtones et le désir de coloniser les Prairies pour y développer l'agriculture qui ont mené au processus de conclusion de traités. Vers la fin de cette période, les autochtones touchés occupaient des poches de terres réservées et, dans bien des cas, on les incitait à devenir cultivateurs, comme les colons européens qui les entouraient, ou à prendre un emploi salarié[6]. Il existe des divergences d'opinions quant aux

---

4. Tosh, p. 27.

5. Il y a eu des adhésions officielles aux traités depuis cette époque, la plus récente datant de 1970. Pour en savoir plus sur les traités conclus après la Confédération, voir Zlotkin, «Post-Confederation Treaties».

6. Pour plus de détails, voir Buckley, pp. 39-58.

circonstances dans lesquelles les traités numérotés ont été conclus. Les autochtones soutiennent que l'esprit et que l'intention des traités, dont on a discuté durant leur négociation, sont tout aussi importants que le texte écrit quand il s'agit d'interpréter les obligations du Canada et les droits des autochtones qui en sont issus. Les débats sur ces questions sont les principaux points de départ des négociations contemporaines entre les autochtones visés par les traités numérotés et le Canada.

La Deuxième Guerre mondiale et l'immédiat après-guerre ont marqué un tournant. La guerre a eu pour principal résultat d'entraîner la militarisation et l'ouverture du Nord et le début dans cette région des aménagements hydro-électriques et de l'exploitation des ressources minières. Des projets datant de l'époque de la guerre, comme la route de l'Alaska, ont provoqué dans les territoires du Nord d'importants dérangements ou déplacements d'autochtones de leurs terres traditionnelles, lesquels ont donné lieu à des difficultés socio-économiques.

La guerre a notamment contribué à favoriser le progrès technique et à accroître la fiabilité des technologies utilisées dans les climats froids. Immédiatement après la guerre, ces progrès, en se combinant au mouvement de reconstruction et de développement de l'économie qui a suivi, ont entraîné un plus grand déplacement des autochtones. Par exemple, on a construit des complexes comme l'aluminerie de Kitimat, en Colombie-Britannique, et les installations hydro-électriques de Schefferville, au Québec, sans vraiment tenir compte des intérêts des autochtones. En même temps, dans l'Extrême Arctique, les Inuit ont été installés à l'intérieur de collectivités ou se sont réinstallés dans de nouvelles régions[7]. Ces événements s'inscrivaient à l'intérieur d'un vaste processus d'intervention de l'État et de développement économique qui a influencé l'existence de la plupart des autochtones vivant dans les deux tiers du Canada que constitue le Nord.

Ces mêmes événements s'inscrivent à l'intérieur de ceux qui ont donné naissance à l'ère Hawthorn et ses suites. Il faudrait les étudier parallèlement au rôle déconcertant de la *Loi sur les Indiens* (de 1951) à l'intérieur de l'existence des peuples des Premières nations, au non-respect des promesses faites aux Métis après l'entrée du Manitoba dans la Confédération et à l'absence d'un processus de conclusion de traités en Colombie-Britannique. Ensemble, ils illustrent les nombreuses origines du discours officiel tenu durant la période que nous examinerons.

---

7. Les réinstallations dans l'Extrême Arctique ont été jugées suffisamment graves pour justifier un rapport intérimaire de la Commission royale sur les peuples autochtones.

Nous en venons maintenant à examiner les grands événements des 40 dernières années pour voir comment ils pourraient avoir orienté le cheminement vers le dialogue entre les peuples autochtones et les gouvernements canadiens. La portée de cet examen est nécessairement sélective. On peut et on devrait écrire des livres entiers sur les événements auxquels nous ne faisons qu'allusion en passant, de même que sur d'autres que nous écartons de la discussion. Cet aperçu sème d'autres germes de controverse, en ce sens qu'il présente des hypothèses ou des prémisses au sujet de la relation entre les événements dans le contexte élargi du discours qui constitue le principal point de mire du présent volume. Ces points de repère, ou ces balises, tentent de définir une croyance populaire au sujet de la façon dont les idées et les événements dans ce contexte élargi pourraient avoir façonné le discours que renferment les documents que nous examinerons dans les quatre prochains chapitres. Le fait d'étudier dans quelle mesure ils résistent à un examen minutieux devrait faire mieux comprendre la réalité du passé et ce qui nous attend. Nous revenons à cette question dans le chapitre consacré à nos conclusions.

- **Les événements sur la scène autochtone au Canada ont été de plus en plus influencés par les événements internationaux.**

Deux nouveaux éléments importants sur la scène internationale ont eu des effets majeurs au cours des trois dernières décennies : les nombreux mouvements anticoloniaux qui se sont manifestés dans le monde en développement après la guerre (défaite des Français à Dien Bien Phu en 1954, soulèvements Mau-Mau au Kenya, révolution cubaine, qui s'est terminée par la prise du pouvoir à la fin de 1959, et soulèvement au Congo en 1960); l'essor du mouvement américain de défense des droits civiques. L'ère moderne de l'activisme en faveur des droits civiques aux États-Unis a débuté avec les luttes pour l'intégration scolaire, qui ont pris fin avec la décision de l'imposer prise par la Cour suprême dans les années 50. Un an plus tard, les Afro-américains ont commencé à boycotter en Alabama les services d'autobus à bord desquels régnait la ségrégation. Les luttes pour la défense des droits civiques se sont poursuivies avec une énorme intensité pendant toutes les années 60 et jusque dans les années 70.

Les sociétés dominantes ont réagi de la même façon à ces quêtes des peuples qui vivaient sous des régimes coloniaux et à celle des Noirs aux États-Unis : en résistant aux aspirations au changement. Cette résistance a parfois été passive, mais aussi souvent violente, comme l'ont montré les attentats à la bombe et les assassinats aux États-Unis et les interventions militaires dans les pays où les luttes pour la libération ont pris un tournant violent. Évidemment, la guerre du Vietnam est le cas le plus frappant, mais il ne faudrait pas oublier le soulèvement hongrois de 1956, la guerre d'Algérie, qui a atteint son point critique en 1959, et nombre d'autres

interventions militaires destinées à étouffer des soulèvements en Afrique et ailleurs.

Ces événements internationaux des années 50 et 60 peuvent bien avoir eu une influence sur la rhétorique du discours autochtone et sur les agissements des peuples autochtones du Canada à la fin des années 60 et au début des années 70. Dans cet esprit, l'ouvrage de Harold Cardinal, *The Unjust Society*, est devenu un succès de librairie en décembre 1969. Cardinal soutient dans cet ouvrage que l'appauvrissement des Indiens canadiens et l'étouffement de leurs droits et de leurs aspirations avaient pour origine la politique autochtone du Canada, en particulier telle qu'elle s'exprimait dans la *Loi sur les Indiens*. D'après Cardinal, la *Loi sur les Indiens* a [TRADUCTION] «assujetti aux règles coloniales les gens mêmes dont elle était censée protéger les droits[8]». Aux États-Unis, les luttes des Afro-américains se sont accompagnées du développement dans les années 70 de l'American Indian Movement (AIM), qui a pris fin avec la mort par balles de militants indiens à Wounded Knee, au Dakota du Sud, en 1973[9]. Certains de ces événements ont directement influencé les peuples autochtones du Canada, un convoi de 50 Indiens quittant Winnipeg en mars 1973 avec du ravitaillement pour les membres de l'AIM à Wounded Knee. Le climat général de l'époque peut aussi avoir enhardi et incité certaines gens à essayer davantage de s'attaquer aux problèmes intérieurs. Pour ne citer que deux exemples d'activités extra-parlementaires, mentionnons qu'en décembre 1968, des habitants de la réserve de Saint-Regis ont bloqué le pont international de la voie maritime à Cornwall, en Ontario, pour protester contre l'imposition de droits de douanes sur les achats effectués par les Indiens aux États-Unis et qu'en août 1973, 200 Indiens ont occupé l'édifice des Affaires indiennes à Ottawa pour protester contre le projet de la baie James. Ces événements, même s'ils étaient non violents, montrent que les autochtones qui y étaient associés estimaient que la désobéissance civile s'imposait à tout le moins pour attirer sur eux l'attention de la société en général.

La période échelonnée des années 50 au début des années 70 s'est caractérisée par une résistance passive et parfois violente aux luttes des peuples du tiers monde et des gens du quart monde[10]. Un certain

---

8. Cardinal, p. 44.

9. Voir le traitement par Brown des événements survenus à Wounded Knee dans *Bury My Heart at Wounded Knee*.

10. L'expression «gens du quart monde» se rapporte aux gens qui vivent dans des États «développés» mais dont les intérêts collectifs sont constamment négligés ou foulés aux pieds. Très souvent, ces gens occupent un territoire traditionnel mais ne se gouvernent pas. Ils peuvent autrement avoir été forcés de se disperser. Voir, par

changement s'est produit au milieu des années 70. Peut-être à cause de l'accession à l'indépendance de quantité d'anciens États coloniaux, nous commençons à constater qu'on met fortement l'accent sur l'amélioration de la situation matérielle de leurs populations. C'est ici que nous observons l'interaction entre les idées et les événements à l'intérieur du forum du développement. Durant les années 60 et au début des années 70, le schéma privilégié de développement s'inspirait de la théorie économique de Rostow. Selon cette théorie, la croissance économique reposait sur l'«amorçage» des économies nationales par d'importants projets d'investissements dans les infrastructures, tablant sur le fait que de tels projets auraient finalement «un effet de ruissellement» et amélioreraient les conditions matérielles et sociales de tous les secteurs de la société[11].

Dès le milieu des années 70, on commence à découvrir certaines faiblesses dans l'hypothèse de Rostow au sujet de la propagation dans le tiers monde des avantages des méga-projets d'immobilisations. Il y a eu à cette époque de purs exemples d'échecs de projets de développement à grande échelle allant de routes pavées qui n'avaient jamais été entretenues jusqu'à des boulangeries qui ne produisaient pas de pain. Parallèlement à ces manifestations matérielles révélant la nécessité d'adopter des approches différentes vis-à-vis du développement se propageaient la théologie de la libération (en particulier en Amérique latine et en Afrique) et les théories de la dépendance créée par le développement[12]. C'est à ce moment-là aussi que la notion de «développement centré sur les gens» qui repose sur des projets à plus petite échelle apparaît comme un idéal susceptible de contribuer à améliorer les conditions matérielles et de libérer le tiers monde d'une domination excessive de l'extérieur[13].

Ce changement d'orientation a eu d'importantes répercussions. Il a non seulement imprégné les travaux d'importantes institutions internationales, comme la Banque mondiale et les Nations Unies, mais ces débats sont devenus assez transparents pour les intervenants clés dans le discours sur le développement et les peuples autochtones au Canada[14]. Dès le milieu des

---

exemple, Graburn, Nelson H. «1, 2, 3, 4 . . . : Anthropology and the Fourth World", *Culture*, (1) 1981, pp. 66-70.

11. Pour en savoir plus sur les idées de Rostow au sujet du développement, voir Rostow, «The Takeoff into Self-Sustained Growth».

12. Pour un traitement plus complet, voir Kitching, pp. 157-176.

13. Voir Korten et Klauss, *People Centred Development: Contributions Toward Theory and Planning Frameworks*, pour un traitement plus détaillé du développement centré sur les gens.

14. Voir, par exemple, Berger, p. 4; Dacks, pp. 74-75; et Watkins, pp. 84-89.

années 80, il était de plus en plus clair que les grands projets d'infrastructure ne produisaient aucun «effet de ruissellement» pour les autochtones de la région. C'était évident dans le cas du développement du Nord, au niveau des problèmes soulevés dès le début par la mise en oeuvre de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, et dans le cas de collectivités autochtones bien précises, comme celle de Big Cove, en Nouvelle-Écosse, qui a réellement vu sa situation se dégrader en raison de la présence sur la réserve d'une aluminerie qui a fini par polluer son approvisionnement en eau[15].

- **Les peuples autochtones au Canada ont été directement associés à l'action internationale. Cela a de plus en plus entraîné une prise de conscience des gouvernements du Canada et d'autres gouvernements, forçant les gouvernements canadiens à façonner le processus de formulation de leurs politiques et leur teneur dans des domaines clés.**

Le caractère international de l'action des autochtones découle du fait que les territoires traditionnels des peuples autochtones du Canada débordent des frontières internationales actuellement définies au nord et au sud. La Confédération iroquoise, qui enjambe ce qui constitue à l'heure actuelle la frontière canado-américaine, et les Inuit de régions circumpolaires qui occupent l'Alaska, le Canada et le Groenland, en sont deux exemples notables. Il en existe beaucoup d'autres. La société non autochtone reconnaissait la réalité de cette occupation traditionnelle dès 1874, année où les États-Unis et la Grande-Bretagne ont conclu le traité Jay.

Il existe d'abondantes preuves de l'internationalisation des questions en jeu par les peuples autochtones du Canada . L'aménagement de la voie maritime du Saint-Laurent dans les années 50, une initiative conjointe du Canada et des États-Unis, en est un exemple important. La réalisation de ce projet d'un milliard de dollars a débuté en août 1953. Les Six-Nations de la Confédération iroquoise, qui se sont fermement objectées au fait qu'on utilisait et qu'on inondait, dans certains cas, leurs terres sans reconnaître leurs droits et leurs traditions, s'y sont opposées. En avril 1955, les Six-Nations se sont adressées aux gouvernements du Canada et des États-Unis en faisant valoir les positions des traités et d'autres droits pendant que l'aménagement de la voie maritime progressait rapidement. Les questions soulevées en 1955 n'ont jamais été réglées de façon satisfaisante.

---

15. Voir, par exemple, Wojciechowski, pp. 30-32, et Canada, MAINC, *Étude de la mise en oeuvre, par le gouvernement fédéral, de la Convention de la Baie James et du Nord québécois*.

Les peuples autochtones ont aussi pris des mesures pour combattre le lobby international opposé à la chasse des phoques pour leur fourrure. On a reconnu dès 1967 les conséquences économiques qu'aurait pour les Inuit la publicité défavorable sur la chasse aux phoques dans le golfe du Saint-Laurent. En août de cette même année, les prix de la fourrure se sont effondrés. Dès les années 80, les peuples autochtones faisaient activement la promotion à l'étranger, surtout en Europe, de leur point de vue sur la chasse[16].

Un autre important courant sur le plan international est apparu dans le domaine des droits des femmes autochtones. Dès octobre 1971, un tribunal canadien a statué qu'aux termes de la *Déclaration des droits,* une Indienne ne pouvait être privée de son statut pour avoir épousé un non-Indien. Ce n'est cependant pas avant juin 1985 que le Parlement du Canada a adopté le projet de loi C-31, modifiant la *Loi sur les Indiens*, pour redonner leur statut à environ 16 000 femmes et enfants. Le gouvernement canadien a été en partie amené à adopter le projet C-31 par une vigoureuse campagne internationale animée par des femmes autochtones qu'on avait privées de leur statut. Cette campagne a notamment donné lieu à la présentation avec succès de leur cause devant la Commission des droits de la personne des Nations Unies[17].

Les peuples autochtones ont porté une troisième question intérieure importante sur la scène internationale pour faire enchâsser leurs droits ancestraux durant le rapatriement de la Constitution. Dans ce cas, le débat constitutionnel avait débuté en février 1980 par l'élection d'un gouvernement libéral majoritaire dirigé par Pierre Elliott Trudeau, qui a amorcé peu après des négociations fédérales-provinciales sur le rapatriement. La saga constitutionnelle a débuté avec l'impasse fédérale-provinciale et a pris fin avec le jugement rendu par la Cour suprême du Canada en septembre 1991, qui stipulait que le rapatriement unilatéral serait légal mais qu'il violerait l'esprit de la Confédération. Les autochtones du Canada étaient sur des charbons ardents. Premièrement, les négociations constitutionnelles se déroulaient strictement entre le gouvernement fédéral et les provinces. Les peuples autochtones n'avaient aucune place à la table des négociations. Deuxièmement, les droits ancestraux, selon le moment, étaient inclus dans le dossier constitutionnel ou en étaient exclus. Ce n'est qu'en novembre 1981 que les premiers ministres présents à la table des négociations ont convenu d'inscrire dans la Constitution un renvoi aux droits ancestraux. Cela ne s'est produit qu'à la

16. Pour en savoir plus sur la période, voir Wenzel, pp. 142-161.

17. Pour plus de détails sur ces événements, voir Jamieson, pp. 128-135.

suite d'énormes pressions exercées à l'échelle nationale et internationale par les peuples autochtones.

Même après cet accord, les dirigeants autochtones ont poursuivi une vigoureuse campagne en Grande-Bretagne pour obtenir un élargissement de leurs droits dans la Constitution au moment où la Chambre des lords l'étudierait. La demande officielle qu'ils ont formulée pour obtenir l'autorisation de présenter directement leur cause devant cette chambre a finalement été rejetée en janvier 1982. La vigueur de la campagne autochtone a toutefois effectivement entraîné une certaine action sur le plan intérieur. En novembre 1983, le Sénat a approuvé un accord constitutionnel sur les droits ancestraux qui prévoyait au cours des quatre années suivantes la tenue de conférences pour définir davantage ces droits. Même si ces conférences elles-mêmes n'ont mené à aucun changement tangible sur le plan constitutionnel, l'attention internationale portée sur les peuples autochtones du Canada durant le processus de rapatriement a effectivement contribué à l'initiative[18].

Une des stratégies importantes des autochtones a consisté à faire appel à des tribunes, comme les tribunaux internationaux, pour régler pacifiquement les différends qui les concernaient et pour faire reconnaître leurs droits. La dynamique entre les questions intérieures et les questions internationales a donné naissance à un autre aspect important : la création d'institutions autochtones à caractère international et dont le mandat consiste à négocier avec les gouvernements du Canada et d'autres pays le règlement de questions intéressant les autochtones. La Confédération iroquoise, qui est antérieure à la Confédération canadienne mais qui joue encore un important rôle international de défense, en est un exemple. Plus récemment, la Confédération iroquoise est intervenue activement dans des questions concernant les jeux de hasard et dans des événements comme la crise d'Oka[19].

La Conférence circumpolaire inuit, fondée à la fin des années 70, constitue sur le plan international une nouvelle institution autochtone d'importance. Elle assure la défense et la promotion des besoins et des intérêts communs des Inuit du Canada, des États-Unis, du Groenland et de la Russie. Elle s'intéresse grandement à des questions reliées à l'environnement et au développement qui concernent les Inuit[20]. Des

---

18. Pour en savoir plus sur cette période, voir Gibbons, pp. 306-313, et Abele et Graham, pp. 117-121.

19. Pour une description détaillée des événements survenus à Kanesatake (Oka), voir York, *People of the Pines*.

20. Les politiques circumpolaires autochtones sont énumérées chronologiquement et évaluées dans Young, au chapitre 4.

organismes comme la Confédération iroquoise des Six-Nations et la Conférence circumpolaire inuit ont certes participé activement aux événements. Il reste à étudier dans quelle mesure ces organismes et des organismes similaires ont laissé des preuves de leur action dans le domaine du discours officiel.

- **Les peuples autochtones et les gouvernements canadiens ont jusqu'ici été préoccupés par trois dimensions de leurs relations : la coexistence pacifique, des conditions matérielles équitables, ainsi que l'élimination du racisme et la reconnaissance de la dignité humaine. Dans le cas des deux premières dimensions, la préoccupation a été bilatérale. Dans le cas de la troisième, on a eu tendance à traiter les autochtones comme une minorité ethnique ou raciale.**

La première de ces trois dimensions, la coexistence pacifique, n'a jamais été réalisée, comme l'indiquent la crise d'Oka, les protestations des Innus contre les vols à basse altitude au-dessus du Labrador et d'autres événements. Les incidents au cours desquels la coexistence pacifique a été rompue soulignent néanmoins l'importance d'atteindre cet objectif. La définition de la coexistence du Canada et des peuples autochtones a fait ressortir deux éléments majeurs : la reconnaissance des droits ancestraux et la détermination d'approches appropriées vis-à-vis du règlement des différends entre les peuples autochtones et les gouvernements canadiens.

C'est le Livre blanc de 1969 qui constitue le creuset moderne des droits ancestraux. Le sentiment de trahison qu'ont ressenti les Indiens et leurs protestations, qui ont mené à l'abandon du Livre blanc, ont été bien documentés[21]. Dans l'année qui a suivi la publication du Livre blanc, les auteurs de rapports commandés par des organismes indiens ont passé brièvement en revue les traités rompus et la répudiation des droits ancestraux. En juin 1970, 200 Indiens ont rencontré le premier ministre et les membres du Cabinet pour leur exprimer leur opposition à la politique proposée. Les auteurs du «Livre rouge» présenté à cette rencontre soutenaient que le Livre blanc aurait pour effet d'enlever leurs terres aux Indiens en une génération et de les condamner aux taudis urbains[22]. Cet

21. L'ouvrage le plus important sur cette période demeure celui de Weaver, *Making Canadian Indian Policy: The Hidden Agenda, 1968-70.*

22. Le «Livre rouge» était en fait *Citizens Plus*, de l'Indian Association of Alberta. Mentionnons, parmi les autres réponses autochtones au Livre blanc, *A Declaration of Indian Rights: Union of British Columbia Indian Chiefs*, de l'Union of British Columbia Indian Chiefs, et *Wahbung Our Tomorrows*, des Indian Tribes of Manitoba.

été-là, les Indiens ont protesté en plusieurs endroits du pays, rejetant le fondement du Livre blanc et réclamant plus d'autonomie pour les autochtones.

Les autochtones ont continué d'exprimer pendant toutes les années 70 leurs préoccupations au sujet de la reconnaissance de leurs droits ancestraux en tant que fondement de la coexistence pacifique; cela s'est accompagné d'une série de décisions judiciaires qui ont fait date, comme les arrêts *Calder* et *Paulette* en 1973[23]. Il est devenu évident que les gouvernements canadiens auraient à élaborer des processus pour régler les différends au sujet des droits des autochtones, en particulier de ceux reliés aux terres et au titre ancestral. Le gouvernement fédéral a pris deux initiatives. La première a été le recours à des commissions royales ou à des commissions d'enquête pour étudier tous les aspects de projets de développement litigieux qui pourraient empiéter sur les territoires autochtones. La création de la Commission d'enquête Berger sur le pipeline du Mackenzie en 1973 et de la Commission d'enquête Lysyk sur le pipeline de la route de l'Alaska en 1977 en sont deux exemples. Ces deux enquêtes ont eu pour résultat notable de rendre très explicite le lien entre le développement des infrastructures à des fins nationales et les droits fonciers des autochtones. Elles ont aussi mis en lumière le lien entre la reconnaissance des droits territoriaux et du titre ancestral et le développement du bien-être des autochtones.

Le gouvernement fédéral a aussi exposé clairement sa première politique des revendications globales en 1973. Cette politique et la structure institutionnelle établie pour la mettre en oeuvre, le Bureau des revendications des autochtones, ont fait l'objet de bien des critiques[24]. Cela représentait cependant une amélioration par rapport au climat de confrontation qui entourait la conclusion d'ententes avec les Cris de la baie James et les Inuit du nord du Québec. Une entente a finalement permis au projet de la baie James de se poursuivre, mais les négociations se sont faites sous la menace d'injonctions des tribunaux.

La deuxième dimension des relations entre les autochtones et le Canada a trait aux conditions matérielles équitables. La période étudiée a été marquée par d'importantes inquiétudes au sujet du développement

---

23. *Calder et al.* c. *Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1973], R.C.S. 313; *Re Paulette et al. and Registrar of Titles (No. 2)* (1974), 42 D.L.R. (3d) 8 (N.W.T.S.C.).

24. On a effectué en 1985 un examen détaillé de la politique fédérale sur les revendications et du processus s'y rattachant. Voir Groupe d'étude de la politique des revendications globales, *Traités en vigueur, ententes durables*. Nous traitons de ce rapport au chapitre 4.

socio-économique destiné à «améliorer» la situation matérielle des Indiens inscrits et des Inuit. En 1954, le ministre du Nord canadien, Jean Lesage à l'époque, annonçait une nouvelle politique inuit dans la publication de la Compagnie de la Baie d'Hudson, *The Beaver*. Cette politique prévoyait des réformes au niveau des conditions économiques, d'éducation et de santé des Inuit et l'établissement pour eux de l'autonomie gouvernementale au niveau local. L'intense activité militaire dans l'Arctique reliée à la guerre froide et la volonté générale de réforme sociale en cours après la Deuxième Guerre mondiale sont à l'origine de cette initiative. En octobre 1958, le gouvernement fédéral dévoilait son plan «moderne» de développement économique pour les Indiens. Ce plan englobait un programme de formation des Indiens visant à en faire des techniciens et des ouvriers d'usine d'assemblage. Les autres mesures incluaient la réinstallation de certaines collectivités, le placement d'enfants indiens dans des foyers d'accueil en milieu urbain et l'intégration des jeunes dans les réseaux provinciaux d'enseignement. En 1966, le gouvernement fédéral réorientait son attention vers les réserves indiennes et annonçait un programme de 120 millions de dollars destiné à y améliorer l'alimentation en eau, l'éducation, l'hygiène, le logement et les routes.

Le rapport Hawthorn a aussi influencé la réflexion gouvernementale sur les conditions socio-économiques des peuples autochtones. L'évaluation détaillée des tristes conditions de beaucoup d'Indiens et de leurs collectivités réalisée par les auteurs de ce rapport a fourni un fondement à l'action. Comme Weaver le laisse entendre, la nature de ce qu'il fallait faire, que ce soit au plan communautaire ou au plan gouvernemental, a fait l'objet d'un énorme débat au sein du gouvernement fédéral, ce qui a effectivement fait dérailler l'action concertée jusqu'à la publication du Livre blanc de 1969, année où d'autres différends ont éclaté[25].

Les discussions au sujet des changements à apporter aux conditions matérielles des peuples autochtones durant les années 70 ont en grande partie tourné autour des modifications qui découleraient de la réalisation de gros projets d'exploitation des ressources naturelles. La série d'ententes auxquelles les gouvernements du Canada et du Québec et les peuples autochtones de la région de la baie James en sont arrivés a été le point de référence de ces discussions. La loi consacrant la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* est entrée en vigueur en octobre 1977. Conformément à la Convention, le gouvernement fédéral devait investir beaucoup d'argent dans la réalisation de projets communautaires d'infrastructure et de développement économique.

---

25. Voir Weaver, «The Hawthorn Report: Its Use in the Making of Canadian Indian Policy».

D'autres projets proposés durant cette période ont contribué de différentes façons à l'amélioration des conditions matérielles des autochtones. Dans les territoires du Nord, les autochtones ont lancé cinq grandes revendications territoriales globales qui ont débuté par celle des Indiens du Yukon en février 1973[26]. Le processus de règlement des revendications lui-même a traîné beaucoup plus que d'ordinaire. Devant d'intenses pressions en faveur du développement, en particulier dans la vallée du Mackenzie et dans l'ouest de l'Arctique, la solution de rechange des organismes et des collectivités autochtones a consisté à négocier des avantages bien précis à partir de chacun des projets, qui, suivant les diverses descriptions qu'on en faisait, amélioreraient les conditions de vie de la population autochtone ou compenseraient les effets négatifs du développement. Certaines de ces initiatives, comme l'entente de 1985 entre la collectivité de Fort Good Hope et British Petroleum au sujet de l'exploration des terres ancestrales, englobaient des éléments de partenariat[27].

Dans le sud du Canada, le lien entre les intérêts des peuples autochtones et l'exploitation des ressources a davantage fait l'objet de litiges et de confrontations que le fondement des discussions au sujet des avantages socio-économiques. Les controverses au sujet de l'exploitation forestière dans les îles de la Reine-Charlotte, la construction d'une usine de pâte à papier près du lac Lubicon dans le nord de l'Alberta, l'exploitation des champs aurifères de Hemlow dans le nord de l'Ontario et l'exploitation forestière sur le territoire traditionnel des Algonquins dans le nord-est du Québec en sont des exemples. À quelques exceptions près, les provinces ont eu tendance, dans le cadre des projets d'exploitation des ressources, à traiter le plus souvent les conditions matérielles des autochtones comme une question secondaire[28].

Dans les années 80, on s'est davantage employé à favoriser l'amélioration des conditions socio-économiques des peuples autochtones grâce à l'entrepreunariat, tout d'abord par l'entremise du Programme de développement économique des autochtones (en 1983) qui a amorcé des mesures devant se réaliser plus pleinement avec la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones (en 1989). En même temps, le gouvernement fédéral modifiait le financement de ses programmes pour

---

26. Les autres étaient des revendications des Innuvialuit de l'ouest de l'Arctique, des Dénés et des Métis du Mackenzie et de la partie occidentale des Territoires du Nord-Ouest et des Inuit du centre et de l'est de l'Arctique.

27. Abele, pp. 163-166.

28. Pour d'autres opinions sur ce point, voir Centre for Resource Studies, *Native Participation in Mineral Development, Proceedings No. 15.*

réduire les dépenses ou pour restreindre la croissance de celles qu'il consacrait à l'éducation postsecondaire des Indiens et à leur logement[29].

Le fondement de la troisième dimension, l'élimination du racisme et la reconnaissance de la dignité humaine, est quelque peu différent. Il se situe à l'intérieur du dilemme qui a dérouté la politique canadienne depuis la Confédération : l'équilibre approprié entre les droits collectifs et les droits individuels. Ce dilemme est on ne peut plus grave depuis le début de la révolution tranquille au Québec en 1960 et le développement du libéralisme à la Trudeau.

Au Canada, les droits collectifs prennent leur source dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* adopté en 1867 qui autorisait les catholiques à disposer d'un système scolaire séparé et instaurait un double système de common law au Canada anglais et de droit civil au Québec. Le Québec a entrepris, surtout après l'élection du gouvernement Lesage en 1960, d'affirmer le droit collectif des Québécois d'être maîtres chez eux et de décider d'une foule de questions allant de la politique linguistique jusqu'aux affaires étrangères en passant par la politique d'exploitation des ressources. Cette évolution était le résultat des interventions énergiques du gouvernement québécois sur la scène fédérale-provinciale et de la vague d'attentats à la bombe orchestrée par le Front de libération du Québec (FLQ) plus tôt cette année-là. Le gouvernement fédéral a mis sur pied en juillet 1963 la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, qui affirmait dans son rapport, publié en 1967, l'importance du «fait français» au Canada et au Québec. La Commission reconnaissait en outre que le Canada était plus qu'un pays formé de deux groupes linguistiques dominants, que c'était aussi un pays à caractère multi-ethnique, multiculturel et multilingue, ce qu'elle définissait comme étant une caractéristique positive et unique[30].

---

29. Graham, «Cleaning Up After the Buffalo Jump: Indian Policy and the Tories», pp. 253-254. Beaucoup d'autochtones ont jugé que ces mesures équivalaient à la mise en oeuvre *de facto* des recommandations formulées par le groupe de travail Nielsen en 1985. En avril 1985, avant que le rapport du groupe de travail Nielson lui-même soit rendu public, un haut fonctionnaire des Affaires indiennes a communiqué clandestinement à la presse un mémoire au Cabinet reflétant, semble-t-il, les recommandations du groupe de travail, dans lequel on exposait les grandes lignes de compressions budgétaires de 312 millions de dollars dans les programmes pour autochtones. Même si le gouvernement de l'époque a répudié le prétendu mémoire «Buffalo Jump», les autochtones ont continué de craindre que les mesures gouvernementales reflètent l'intention du groupe de travail.

30. Stasiulis, pp. 81-85.

La mise en oeuvre des recommandations du rapport de la commission royale d'enquête a échu à un nouveau premier ministre libéral, Pierre Elliot Trudeau, élu en avril 1968. En octobre, M. Trudeau présentait le projet de loi qui allait donner naissance à la *Loi sur les langues officielles* et mettre le français et l'anglais sur un pied d'égalité. Cela a été suivi en 1971 d'un énoncé officiel de principes fixant le cadre fédéral pour la promotion du multiculturalisme. Le gouvernement, principalement par l'entremise du Secrétaire d'État, a entrepris d'affirmer la vocation multiculturelle du Canada en finançant une pléthore de groupes ethniques et culturels, surtout aux fins de la mise sur pied d'activités culturelles plutôt qu'à celles de la défense et de la promotion d'intérêts particuliers. Le financement des organismes autochtones, qui a débuté dans les années 60, relevait aussi de la responsabilité du Secrétaire d'État.

L'engagement de M. Trudeau en faveur de l'individualisme libéral a animé son programme pendant toutes les années 70 et jusqu'à l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* en avril 1982. Les tribunaux ont commencé au début des années 70 à confirmer les droits ancestraux reliés à la chasse et à la pêche, ce qui a mené à l'énoncé de la politique des revendications globales de 1973. Le caractère collectif des droits ancestraux n'était cependant pas un aspect que le gouvernement fédéral se montrait désireux d'étudier en détail. Il a par exemple accepté la revendication globale de l'Inuit Tapirisat du Canada concernant le centre et l'est de l'Arctique en 1976 mais a rejeté le concept d'un gouvernement du Nunavut pour le territoire revendiqué, arguant que le gouvernement fédéral n'accepterait jamais une entité territoriale politique fondée sur la race[31]. Le financement des organismes autochtones a continué à relever du Secrétaire d'État, ce qui a eu pour effet d'assombrir l'image des organismes recevant des fonds à titre de «protogouvernements» des autochtones.

- **Les gouvernements canadiens ont jusqu'ici exprimé des vues déroutantes, voire confuses, sur leur relation avec les peuples autochtones.**

Un examen de documents clés sur les affaires autochtones des 40 dernières années ne révèle que de façon quelque peu détournée l'intention des gouvernements. La franchise, la clarté et la cohérence ont jusqu'ici été extrêmement rares. Ce n'est probablement pas le résultat d'une conspiration, mais plutôt la conséquence du fait, au moins jusqu'au rapatriement de la Constitution en 1982, que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux étaient mobilisés par les parties de bras de fer

31. Représentant spécial pour l'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest, *Évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest*, p. 145.

fédérales-provinciales au sujet des questions constitutionnelles et autres, de même que par la gestion des enjeux socio-économiques définis à une plus grande échelle.

Cette prémisse s'appuie sur un autre fondement. Les peuples autochtones envisagent leur relation avec les gouvernements canadiens et avec les Canadiens non autochtones d'une façon fondamentalement différente de celle qu'on la conçoit communément. Dans certains cas, les autochtones définissent cette relation à partir de traités officiels; dans d'autres, ils la perçoivent à travers un prisme de droits fondamentaux et d'obligations reconnus aux autochtones, en tant qu'indigènes, par le Créateur. Il reste que le point de vue des autochtones au sujet de la relation fondamentale qui existe entre les peuples autochtones et les gouvernements canadiens et entre les peuples autochtones et les autres Canadiens s'est jusqu'ici avéré problématique et gênant. Cela était certainement vrai lors des discussions constitutionnelles des années 80 et des débats qui ont entouré les accords du lac Meech et de Charlottetown[32]. Cela l'était aussi à l'intérieur des différends au sujet du droit pour les autochtones de chasser, de pêcher et de piéger sans être assujettis aux lois fédérales et provinciales[33]. Les différends entre les peuples autochtones et les gouvernements au sujet des jeux de hasard, comme ceux qui se sont produits au Manitoba en 1992, en fournissent un autre exemple. Les notions dominantes d'une relation fiduciaire et paternaliste qui sont manifestes dans l'actuelle *Loi sur les Indiens* ont modelé le paradigme utilisé par le gouvernement fédéral et par les gouvernements provinciaux dans leurs rapports avec les peuples autochtones, au moins jusqu'à l'époque des négociations entourant l'Accord du lac Meech. La prédominance de ce point de vue et la gêne causée par le fait qu'on se rend de plus en plus compte qu'il existe un autre point de vue au sujet de la relation entre les peuples autochtones et les gouvernements canadiens peuvent avoir poussé les gouvernements à tenter d'éviter un conflit en restant muets sur des questions fondamentales touchant les droits ancestraux dans les documents reliés aux politiques.

- **Le discours gouvernemental sur les questions autochtones est devenu moins interventionniste depuis les années 70.**

L'État socialisant d'après-guerre percevait en général les autochtones comme des objets de la politique qui bénéficieraient des programmes pour

32. Voir, par exemple, Calder, «The Provinces and Indian Self-Government in the Constitutional Forum».

33. Voir, par exemple, Saunders, «The Application of Provincial Law»; et Dickason, *Canada's First Nations*, en particulier le chapitre 23.

autochtones qu'il administrait et de retombées d'autres initiatives qu'il sanctionnait, tels des projets d'exploitation des ressources. Deux importants faits nouveaux ont entraîné une remise en question de l'État socialisant au Canada : l'accroissement des inquiétudes au sujet des répercussions de cet État sur la santé financière des gouvernements et la résistance du public aux gros projets d'exploitation des ressources. La conjoncture de ces événements du milieu à la fin des années 70, suivie de l'élection en 1984 d'un gouvernement fédéral conservateur, a contribué à atténuer le discours interventionniste sur les questions autochtones. Ces derniers ont constamment été préoccupés par le respect des obligations des gouvernements canadiens à leur endroit et par les répercussions des compressions financières de ces gouvernements.

Au début de la période couverte par le présent examen, le Canada était encore préoccupé par la reconstruction d'après-guerre. Tous les paliers de gouvernement axaient leur attention sur la mise en place d'une vaste infrastructure pour répondre aux besoins d'une population croissante et sur le développement marqué du secteur de la fabrication. La notion selon laquelle un gouvernement socialisant devait étendre son action à la mise en place d'un État-providence avait aussi fait son chemin.

La politique des gouvernements conservateurs de John Diefenbaker a confirmé cette orientation. Les Conservateurs de Diefenbaker ont été élus pour la première fois en juin 1957, en partie à cause du mécontentement de la population vis-à-vis du recours par les Libéraux à la clôture des débats à la Chambre des communes sur la construction d'un pipeline national. Les Conservateurs ont remporté une deuxième élection en mars 1958 et sont restés au pouvoir jusqu'en 1963.

Il y a eu durant l'ère Diefenbaker trois éléments nouveaux qui sont importants pour nous permettre de comprendre l'évolution de la politique autochtone. Le premier a été la propre vision du Nord de M. Diefenbaker, qui a commencé à l'exprimer en formulant en février 1958 une déclaration dans laquelle il lançait un appel en faveur du développement de l'infrastructure dans le Nord et de la recherche sur le Nord. Cette vision présentait une image futuriste des possibilités d'établissement dans l'Arctique de voies maritimes entretenues par des brise-glaces nucléaires. Le deuxième élément nouveau a été le lancement d'une nouvelle ère de programmes fédéraux de développement économique régional[34]. Enfin, il faut se rappeler la réaction keynésienne socialisante du gouvernement Diefenbaker à la récession de la fin des années 50. On a alors entrepris des programmes de travaux d'hiver et d'autres programmes ou projets pour

34. Voir Phidd, «Regional Development Policy».

atténuer les problèmes de chômage et pour stimuler l'économie au niveau local.

L'élection du gouvernement libéral en 1963 a maintenu l'élan socialisant sur la scène fédérale. Le gouvernement Pearson a lancé, après un vaste débat fédéral-provincial, le Régime de pensions du Canada et un régime national de soins de santé.

Dès la fin des années 70, on commençait à manifester des signes d'inquiétude au sujet des répercussions des initiatives gouvernementales sur le déficit et la dette publique. Les inquiétudes relatives aux dépenses fédérales, alliées à la hausse de l'inflation, ont alors poussé le gouvernement fédéral à adopter la loi sur les «six et cinq pour cent» limitant les augmentations salariales des fonctionnaires fédéraux aux taux d'inflation enregistrés en 1982 et en 1983 respectivement.

L'élection du gouvernement conservateur en 1984 a été suivie peu après par la préparation du rapport du groupe de travail Nielsen sur les programmes visant les autochtones et le Nord et par la fuite ayant entraîné la divulgation en mai 1985 du mémoire «Buffalo Jump». Cela a été le prélude des protestations des autochtones au sujet des compressions dans nombre de domaines, y compris l'éducation postsecondaire, le logement et l'aide fournie aux organismes politiques et aux médias autochtones par l'entremise du Secrétariat d'État.

- **Les peuples autochtones ont fait pression en faveur de consultations explicites et véritables avec les gouvernements canadiens. Les divergences d'approches vis-à-vis des consultations peuvent découler des différences entre les programmes d'action des autochtones et ceux des gouvernements canadiens.**

On a soutenu que le gouvernement fédéral avait eu tendance jusqu'ici à percevoir les consultations auprès de la population et des groupes d'intérêt comme un mal nécessaire. Les consultations n'ont souvent eu qu'un rôle accessoire dans le processus de formulation des politiques et les résultats de campagnes de consultation laborieuses sont souvent apparus après que les principales décisions eurent été prises. En résumé, les consultations n'ont pas fait partie du système central du processus fédéral de prise de décisions. Comme antidote, les critiques suggèrent des interactions plus efficaces et opportunes entre les consultations et les autres éléments du processus de formulation des politiques[35].

Les germes de l'approche fédérale ont pour origine la modernisation de la fonction publique fédérale, qui a débuté avec la mise sur pied en septembre 1960 de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du

35. Voir Phillips.

gouvernement, présidée par J. Glassco. La commission Glassco a formulé dans son rapport, présenté à la fin de 1962, des recommandations radicales au sujet de la taille de la fonction publique fédérale, de la structure de l'organisation gouvernementale et de la nécessité d'implanter à l'intérieur du gouvernement une culture de gestion. Les réformes apportées dans l'esprit du rapport de la commission Glassco ont coïncidé avec l'augmentation de la popularité de la pensée systémique préconisée par des gens comme M. Robert MacNamara en sa qualité de président de la société Ford et plus tard de secrétaire américain à la Défense. Ces deux nouveaux éléments ont coïncidé avec un plus grand engagement politique des citoyens dans les années 60. Tout cela a probablement contribué au processus plutôt élaboré, et finalement inefficace, de consultation qui a accompagné la période ayant précédé la publication du Livre blanc en 1969[36].

Le Livre blanc a donné le ton au processus des discussions entre les gouvernements canadiens et les peuples autochtones. Du conflit est née la nécessité pour les gouvernements de faire connaître explicitement leurs intentions au sujet des consultations. Les autochtones y ont souvent réagi en formulant des suggestions visant à en faire un processus plus répétitif, pas aussi fortement lié à des délais stricts. Mentionnons parmi les exemples typiques de telles réactions les démarches effectuées durant les enquêtes Berger et Lysyk des années 70, la dynamique des discussions entre les gouvernements canadiens et les peuples autochtones entourant le rapatriement de la Constitution et les conférences subséquentes des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, ainsi que la méfiance des autochtones vis-à-vis du mouvement qui s'est développé durant les discussions constitutionnelles, qui ont elles-mêmes pris fin avec le référendum de 1992.

La liste des caractéristiques importantes du contexte général des affaires autochtones que renferme le présent chapitre a été dressée à partir d'un regard de l'extérieur. Avant de passer à l'examen des documents eux-mêmes sur les politiques autochtones pour découvrir ce qu'ils révèlent au sujet de ces prémisses et ces affirmations, nous allons présenter plus en détail dans le chapitre 3 notre approche vis-à-vis de l'examen des documents.

---

36. Pour plus de détails sur ce processus de consultation, voir Weaver, «Making Canadian Indian Policy».

RÉFÉRENCES

Abele, Frances. «Conservative Northern Development Policy», dans Michael J. Prince (dir.) *How Ottawa Spends 1986-87*. Toronto : Methuen, 1986.

Abele, Frances et Graham, Katherine. «Plus Que Ça Change: Northern and Native Policy» dans Katherine A. Graham (dir.), *How Ottawa Spends 1988-89*. Ottawa : Carleton University Press, 1989.

Berger, Thomas R. *Le Nord : terre lointaine, terre ancestrale - Rapport de l'Enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie. 2 volumes.* Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1977.

Brown, Dee. *Bury My Heart at Wounded Knee*. New York : Washington Square Press, 1981.

Buckley, Helen. *From Wooden Ploughs to Welfare: Why Indian Policy Failed in the Prairie Provinces*. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, 1992.

Calder, William. «The Provinces and Indian Self-Government in the Constitutional Forum», dans J. Anthony Long et Menno Boldt *Governments in Conflict*. Toronto : University of Toronto Press, 1988.

Canada. Affaires indiennes et du Nord canadien. *Étude de la mise en œuvre, par le gouvernement fédéral, de la Convention de la Baie James et du Nord québécois*. Ottawa : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1982.

Canada. Commission royale sur les peuples autochtones. *La réinstallation dans l'Extrême Arctique : Un rapport sur la réinstallation de 1953-1955*. Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1994.

Canada. Groupe d'étude de la politique des revendications globales, *Traités en vigueur, ententes durables : Rapport du Groupe d'étude de la politique des revendications globales*. Ottawa : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1985.

Canada. Représentant spécial pour l'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest. *Évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest : Rapport du représentant spécial*. Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1979.

Cardinal, Harold. *The Unjust Society: The Tragedy of Canada's Indians*. Edmonton : Hurtig, 1969.

Centre for Resource Studies. *Native Participation in Mineral Development. Proceedings No. 15*. Kingston : Centre for Resource Studies, Université Queen's, 1984.

Collingwood, R.G. *The Idea of History*. New York : Oxford University Press, 1946.

Dacks, Gurston. *A Choice of Futures: Politics in the Canadian North*. Toronto : Methuen, 1982.

Dickason, Olive Patricia. *Canada's First Nations*. Toronto : McClelland and Stewart, 1992.

Gibbons, Roger. «Canadian Indians and the Canadian Constitution: A Difficult Passage Toward an Uncertain Destination», dans J. Rick Ponting, (dir.), *Arduous Journey*. Toronto : McClelland and Stewart, 1986.

Graham, Katherine A. «Cleaning Up After the Buffalo Jump: Indian Policy and the Tories», dans Michael J. Prince (dir.), *How Ottawa Spends 1987-88*. Toronto : Methuen, 1987.

Graham, Katherine A. *Eastern Arctic Study Case Study Series: The Development of the Polaris Mine*. Kingston : Centre for Resource Studies and Institute of Local Government. Université Queen's, 1982.

Graham, Katherine A., M.P. Sharon Brown, Ann B. McAllister et Margot Wojciechowski. *A Climate for Change*. Kingston : Center for Resource Studies and Institute of Local Government, 1983.

Hawkes, David C. *Negotiating Aboriginal Self-government: Developments Surrounding the First Ministers Conference*. Kingston : Institute of Intergovernmental Relations, Université Queen's, 1985.

Indian Association of Alberta. *Citizens Plus*, 1970.

The Indian Tribes of Manitoba. *Wahbung Our Tomorrows*. Manitoba Indian Brotherhood, 1971.

Jamieson, Kathleen. «Sex Discrimination and the Indian Act», dans J. Rick Ponting (dir.), *Arduous Journey*. Toronto : McClelland and Stewart, 1986.

Kitching, Gavin. *Development and Underdevelopment in Historical Perspective*. New York : Methuen, 1982.

Korten, David C. et Rudi Klauss (dir.). *People Centred Development: Contributions Toward Theory and Planning Frameworks*. West Hartford, Connecticut : Kamarian Press, 1984.

McAllister, Anne B. *Eastern Arctic Study Case Study Series: The James Bay and Northern Quebec Agreement*. Kingston : Centre for Resource Studies and Institute of Local Government. Université.Queen's, 1982.

Moss, Wendy. «The Implementation of the James Bay and Northern Quebec Agreement» dans Bradford W. Morse (dir.). *Aboriginal Peoples and the Law: Indian, Metis and Inuit Rights in Canada*. Ottawa : Carleton University Press, 1991.

Phidd, Richard. «Regional Development Policy», dans G. Bruce Doern et V. Seymour Wilson (dir.), *Issues in Canadian Public Policy*. Toronto : MacMillan, 1974.

Phillips, Susan. «How Ottawa Blends», dans Frances Abele (dir.), *How Ottawa Spends 1991-92*. Ottawa : Carleton University Press, 1991.

Robertson, Heather. *Reservations Are For Indians*. Toronto : James Lorimer, 1991.

Rostow, W.W. «The Takeoff into Self-Sustained Growth», dans Amitai Etzioni et Eva Etzioni (dir.), *Social Change: Sources, Patterns and Consequences*. New York : Basic Books Inc., 1964.

Saunders, Douglas. «The Application of Provincial Laws», dans Brad Morse (dir.), *Aboriginal Peoples and the Law: Indian, Metis and Inuit Rights in Canada*. Ottawa : Carleton University Press, 1991.

Stasiulis, Daiva K. «The Symbolic Mosaic Reaffirmed: Multiculturalism Policy» dans Katherine A. Graham (dir.) *How Ottawa Spends 1988-89*. Ottawa : Carleton University Press, 1988.

Tosh, John. *The Pursuit of History*, 2e édition. London : Longman, 1991.

Union of British Columbian Indian Chiefs'. *A Declaration of Indian Rights: The B.C. Indian Position Paper*, 1970.

Watkins, Mel (dir.). *The Dene Nation: Colony Within*. Toronto : University of Toronto Press, 1977.

Weaver, Sally M. *Making Canadian Indian Policy: The Hidden Agenda, 1968-70*. Toronto : University of Toronto Press, 1981.

Weaver, Sally M. «The Hawthorn Report: Its Use in the Making of Canadian Indian Policy», dans Noel Dyck and James B. Waldrum (dir.), *Anthropology, Public Policy and Native Peoples in Canada*. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, 1993.

Wenzel, George. *Animal Rights, Human Rights*. Toronto : University of Toronto Press, 1991.

Wojciechowski, Margot J. *Eastern Arctic Study Case Study Series: The Naniswik Mine*. Kingston : Centre for Resource Studies and Institute of Local Government : Université Queen's, 1982.

Wood, Neal. «The Social History of Political Theory», *Political Theory* 6 (Août, 1978), pp. 345-367.

York, Geoffrey. *People of the Pines*, 1991.

Young, Oran R. *Arctic Politics*. Hanover : University Press of New England, 1992.

Zlotkin, Norman K. «Post-Confederation Treaties», dans Brad Morse (dir.), *Aboriginal Peoples and the Law: Indian, Metis and Inuit Rights in Canada*. Ottawa : Carleton University Press, 1991.

Chapitre 3
Approche vis-à-vis de la recherche

LA RECHERCHE DOCUMENTAIRE SUR LE DISCOURS OFFICIEL ressemble à une recherche géologique. Les documents anciens représentent les couches sédimentaires qui contiennent les témoins fossiles des concepts et de la terminologie, tels qu'ils ont évolué avec le temps. Comme pour de véritables fossiles, il est important d'éviter la généralisation à partir de cas uniques et de se rappeler que la diversité et la surprise, les lignes de faille et les conglomérats sont aussi fréquents que les couches bien définies de grès et de schiste argileux dans lesquelles on trouve des témoins parfaitement conservés.

Le discours officiel sur les affaires autochtones fait appel à des participants, à des processus, à des valeurs et à des idées. Les gens et les groupes qui tiennent ce discours ont divers points de vue. L'élite culturelle, économique et politique, autochtone ou non, est très souvent considérée comme une source d'opinion qui fait autorité[1]. Elle entreprend un vaste éventail de processus, ascendants ou descendants, qui façonnent dans une large mesure la manière dont les intervenants officiels accepteront les idées et les valeurs véhiculées par le discours.

Cette longue discussion au sujet des affaires autochtones fait partie de ce que l'on a appelé la «théorie publique» du Canada – ensemble de convictions politiques qui jouissent de l'approbation générale de la collectivité politique et qui peuvent ou non être formées à partir d'un seul point de vue idéologique[2]. Cette théorie publique est une forme de libéralisme très fragmenté, intérieurement contradictoire et distinctif qui a intégré les tendances socialistes et conservatrices de plusieurs vagues d'immigrants au cours des deux ou trois derniers siècles[3]. Il est évident que

---

1. Ces dernières années, plusieurs cas frappants nous ont montré que l'élite ne parlait pas toujours au nom de tous ceux qu'elle représente. Le rejet de l'Accord du lac Meech et de l'Accord de Charlottetown en sont des exemples.

2. Voir Manzer, 1985, p.13. Jane Jenson a élaboré un concept semblable, le «monde du discours politique», pour désigner le même genre de forme de pensée influente.

3. Un grand nombre de personnes ont décrit le «courant principal» de la pensée politique canadienne d'une manière semblable. Voir Manzer, 1985, et Abele pour une version parallèle mais quelque peu différente de cet argument. Voir aussi Whitaker et Resnick.

les idées politiques autochtones contribuent à la théorie publique canadienne, tout en la défiant profondément, tout comme les peuples autochtones ont contredit la «version officielle» de leur rôle dans la Confédération et ont tenté d'expliquer leurs propres objectifs et théories politiques en vue d'un changement structurel.

Les quelques centaines de documents importants recueillis pour le présent projet renferment un dossier sur la communication publique concernant les problèmes autochtones. Ces documents représentent 30 années de démarches gouvernementales dans les affaires autochtones; ils constituent vraiment une sorte de témoignage des changements géologiques survenus dans les idées et dans les valeurs dominantes, ainsi que des concepts que les gens ont utilisés en vue de comprendre les problèmes autochtones et d'en débattre. Dans le présent chapitre, nous expliquons et nous évaluons notre façon d'aborder la recherche sur les données documentaires sélectionnées en vue de faire une analyse historique des débats publics concernant les affaires autochtones. Nous y définissons le «discours officiel» et nous y livrons un aperçu de notre approche vis-à-vis de l'analyse du discours, qui repose sur trois questions : *qui* sont les participants au discours, *de quelle nature* est leur participation et *quelles* idées en résultent? Cette approche simple nous permet d'utiliser à bon escient les notions-fossiles laissées par les chercheurs qui nous ont précédés tout en reconnaissant que, comme le fait la géologie, notre approche omet habituellement les matières malléables (si importantes ou si nombreuses soient-elles) et qu'elle peut passer à côté d'événements marquants à cause de leur emplacement ou parce qu'ils n'ont pas été découverts.

DÉFINITIONS

Voici quelques définitions utiles des termes clés. Nous utilisons une définition inclusive et comportementale du mot «politique» : une politique est ce que le gouvernement décide de faire ou de ne pas faire. À partir de cette définition, une politique n'est pas nécessairement étiquetée, ni désignée formellement de quelque façon que ce soit en tant que politique, bien qu'elle soit souvent définie comme telle[4].

«Discours officiel» a le sens de communication, écrite ou orale, d'idées, de concepts, d'explications et de justifications concernant une politique. Pour les besoins de notre recherche, notre définition du mot «discours» est identique à celle que l'on retrouve dans les documents clés publiés. Nous

4. Il existe un grand nombre de définitions du terme «politique»; certaines sont plus restrictives que la nôtre. Pour un éventail de toutes les possibilités, voir Doern et Phidd; Simeon, pp. 548-580; Brooks; Pal; Manzer, 1985; et Manzer, 1984, p. 577-594.

travaillons donc à partir d'une donnée partielle mais probablement indicative. Nous expliquerons plus tard dans le chapitre les quelques limites importantes de notre approche. Il convient de noter que le discours n'est pas toujours lié à une discussion. Le discours officiel peut être un monologue plus qu'un débat ou, comme nous le suggérons dans le titre du présent volume, un soliloque plutôt qu'un dialogue.

Le moins que ce dialogue puisse viser est la compréhension mutuelle. En politique gouvernementale, le dialogue entraîne, dans certaines conditions, des décisions mutuellement ou même généralement satisfaisantes, qui permettent aux intervenants d'agir. Les conditions préalables d'un dialogue efficace sont :

- une participation égale de toutes les parties touchées par les décisions;
- l'établissement d'un processus de discussion soutenue tenant compte des points de départ différents et des préférences au niveau du style de communication et ayant comme point de mire la résolution d'un problème;
- l'évolution vers une vision commune des points à discuter, reposant sur des échanges honnêtes et respectueux des différences.

Pour les peuples autochtones, ces conditions n'ont été que très rarement présentes dans la vie publique au Canada; elles ont cependant parfois été quasiment réunies, en dépit des grandes lignes de partage créées par les différences sur les plans du pouvoir, de la langue et des priorités. Nous constaterons dans d'autres chapitres que le présent volume vise à identifier les conditions dans lesquelles les réseaux d'un dialogue efficace ont été établis, en vue de promouvoir leur développement ultérieur.

DÉFINITION DU SECTEUR

En quoi consiste la politique des affaires autochtones? On peut dire que *tous* les secteurs de politique font partie de la politique autochtone et que, de la même manière, toute politique adoptée au Canada concerne aussi bien les autochtones que les autres résidants. Toutefois, en raison de l'héritage historique, la politique autochtone est aussi un domaine distinct, avec des intervenants reconnus, officiels et semi-officiels, un ministère fédéral désigné et un langage spécialisé qui lui est propre. De plus, il y a d'autres ministères fédéraux et provinciaux ainsi que d'autres secteurs publics dans lesquels les affaires autochtones jouent un rôle de plus ou moins grande importance. Pour mettre de l'ordre dans tout cela, dressons une typologie en trois parties des secteurs de la politique fédérale.

Premièrement, il existe une politique autochtone définie comme telle. Elle englobe les politiques fédérales et provinciales sur certains enjeux spécifiques des peuples autochtones, telle la politique fédérale sur les revendications, qui guide les réactions du gouvernement fédéral aux violations présumées des dispositions des traités.

Deuxièmement, il y a des secteurs de politique qui sont d'un intérêt capital pour les peuples autochtones mais dans lesquels leurs enjeux et leur représentation sont toujours accessoires. Leur consultation dans ces secteurs peut se présenter comme un ajout aux «affaires courantes», ou comme un cas exceptionnel de participation autochtone. Les politiques relatives aux parcs nationaux, à la protection de l'environnement ou aux collections des musées en sont des exemples.

Troisièmement, il existe toujours un assez grand nombre de domaines importants dans lesquels les décisions ont de sérieuses conséquences sur les peuples autochtones mais dans lesquels il est toutefois encore fréquent que l'on ne tienne pas compte de leurs intérêts. Mentionnons par exemple la politique fiscale, les douanes et l'accise ainsi que le commerce international.

Pour comprendre les changements survenus dans la politique gouvernementale canadienne au cours des 30 dernières années, il faut s'imaginer un vaste mouvement visant d'abord à éliminer les frontières entre les trois types de politiques autochtones que nous venons d'exposer. Il faut ensuite s'imaginer que ce mouvement vise à instituer un système dans le cadre duquel les autochtones et leurs représentants participeraient à tous les débats publics concernant leurs intérêts collectifs et ce, en tant que *peuples autochtones* (et non en tant que particuliers). Jusqu'au début des années 60, il était courant que les autochtones soient exclus des débats publics traitant des enjeux qui les concernaient directement; la procédure fédérale de prise de décisions concernant les affaires autochtones du Nord ne faisait appel à aucune représentation autochtone. Aujourd'hui, aucun gouvernement, fédéral ou provincial, n'agirait dans un secteur clairement identifié comme étant autochtone (la première catégorie ci-dessus) sans déployer d'efforts concertés pour que les représentants autochtones participent aux décisions. L'efficacité de cette représentation, sa légitimité et ses conséquences générales sur le débat public sont des sujets que nous devons étudier de plus près.

LES ÉLÉMENTS DE L'ANALYSE DU DISCOURS OFFICIEL

L'analyse du discours officiel débute par trois questions simples : *qui* sont les participants, *de quelle nature* est leur participation et enfin, *quelles* idées et *quelles* valeurs en résultent?

QUI SONT LES PARTICIPANTS?

Le dépistage des principaux intervenants engagés dans le processus d'élaboration des politiques est un aspect clé de notre recherche. Au nombre des candidats éventuels, mentionnons les gouvernements (représentés par des politiciens ou des porte-parole), les gouvernements et organisations autochtones de toutes sortes, les organismes indépendants subventionnés par le gouvernement (par exemple la Commission canadienne

des droits de la personne) et d'autres particuliers et associations civiles qui ont à l'occasion été mobilisés (par exemple l'Association du Barreau canadien ou la Fédération canadienne de la faune)[5].

Nous devons porter une attention particulière au rôle des différents paliers de gouvernement dans le processus d'élaboration des politiques et, autant que possible, à celui des différents intervenants *à l'intérieur même* des gouvernements en nous renseignant sur ce qui s'est passé. Lors de notre analyse de la politique en matière d'éducation, par exemple, il a été important d'étudier à fond les conséquences de l'influence dominante exercée par les gouvernements fédéral ou provinciaux à différentes époques. À l'intérieur même de tout gouvernement, il importe de noter le rôle et l'attitude des différents ministères ainsi que l'absence de certains paliers de gouvernement; les gouvernements municipaux n'ont par exemple participé que rarement à la discussion sur les terres et le titre ancestral et leur participation n'a été que réactive[6].

En examinant la participation du gouvernement au discours officiel, il importe aussi d'étudier le rôle des partis politiques et leurs préférences dans le façonnement de l'attitude adoptée par un gouvernement en particulier. Les partis ont une influence considérable, soutenue et rarement unidimensionnelle. Et puisque le succès électoral peut fournir quelques indices des valeurs, des préférences et des priorités de la population à un moment donné, il est important d'être attentif au lien qui existe entre l'opinion publique, l'idéologie du parti et les initiatives réelles du gouvernement au pouvoir.

Si les partis, les gouvernements et organismes autochtones, les groupements bénévoles et les gouvernements et partis politiques fédéraux, territoriaux, provinciaux rejettent l'éventail d'intervenants politiques

---

5. Il existe maintenant des gouvernements au niveau des collectivités autochtones et (ou) des Premières nations, des conseils tribaux et des associations régionales, des fédérations (telles que l'Inuit Tapirisat) et d'autres organismes politiques regroupant les habitants de régions géographiques de diverses tailles. On compte en outre plusieurs organismes autochtones ayant des objectifs précis, mis sur pied pour dispenser des services spéciaux (par exemple, l'aide sociale à l'enfance) ou pour jouer un rôle économique (les sociétés autochtones de financement ou de développement). Mis à part ces organismes, il y a des groupes «d'intérêt particulier», tels que l'Association des infirmières et infirmiers autochtones du Canada ou la Indigenous Bar Association.

6. Voir par exemple, le mémoire adressé à la Commission royale sur les peuples autochtones par la Fédération canadienne des municipalités concernant les revendications territoriales, pp. 34-38.

collectifs possibles, il est important alors de se demander quels candidats ont vraiment été admis[7].

Les critères *usuels* d'admissibilité des participants ont beaucoup changé au cours des 30 dernières années et il va sans dire que l'un de ces critères a été la modification de la «liste-A», sur laquelle figurent les invités potentiels au débat politique. La première version du rapport Hawthorn a été entièrement rédigée par des non-autochtones. Par contre, le personnel et les commissaires de la Commission royale sur les peuples autochtones sont en majorité autochtones. Cela reflète vraisemblablement un changement dans le rôle et le statut des peuples autochtones au Canada, mais il est probable que cela indique également une tendance vers une plus grande représentativité dans toutes les institutions politiques du pays[8].

Deux observations peuvent être faites quant à l'adjonction d'intervenants officiels dans le discours sur les affaires autochtones. D'abord, aucun intervenant admis n'a été radié par la suite. Nous observons dans le discours, de l'époque du rapport Hawthorn jusqu'à maintenant, l'influence grandissante des organismes représentant les peuples visés par un traité et du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. De plus, parmi ceux qui ont tenté de s'adjoindre au processus du discours, tous n'ont pas réussi. Pour ne donner qu'un exemple, notons la vaine tentative de la Native Women's Association of Canada (NWAC) d'obtenir un siège à la table des négociations constitutionnelles. Nous examinerons les problèmes d'adjonction et d'exclusion dans les chapitres qui suivent.

DE QUELLE NATURE EST LA PARTICIPATION AU PROCESSUS D'ÉLABORATION DES POLITIQUES?

La participation gouvernementale à l'élaboration des politiques peut être étudiée sous deux aspects : les questions de représentation et d'obligation de rendre compte, ainsi que les mécanismes et les institutions permettant la participation. Chacun de ces aspects est important pour comprendre le genre de participation et les caractéristiques principales du processus.

---

7. Nous sommes d'accord avec Jane Jenson, qui croit que presque toute intervention politique est essentiellement collective, en ce sens que même les particuliers très puissants et charismatiques sont importants parce qu'ils soulèvent ou dirigent des causes importantes d'intérêt commun et parce que l'individu n'est efficace que dans l'interaction sociale. Cela ne revient pas à nier le rôle, l'héroïsme ou le pouvoir de l'individu. Au contraire, ce sont des facteurs importants mais à un niveau moins général que ce dont nous parlons ici. Voir Jenson, «Paradigms and Political Discourse».

8. Voir Bryden, pp. 81-107.

La question de la représentation est, à tous points de vue, très importante[9]. Ces dernières années, il y a eu de la controverse au cours des discussions relativement aux «voix» et à la représentation des soi-disant «minorités» au sein de presque toutes les principales institutions culturelles du Canada. D'un côté, il y a un malaise quant à l'essence même de la question, c'est-à-dire avec le point de vue selon lequel les caractéristiques innées d'une personne déterminent son autorité sur les enjeux particuliers du groupe qui partage les mêmes caractéristiques qu'elle. D'un autre côté, on reconnaît généralement que les membres de certains groupes devraient participer étroitement à l'interprétation de leur propre situation et de leurs relations avec d'autres groupes. Nous en arrivons à discuter de la représentation en reconnaissant ces débats mais au moyen d'une approche simple que nous espérons pragmatique.

Un certain nombre d'observations peuvent être formulées quant à la façon dont les autochtones et leurs organismes représentent les peuples autochtones dans le discours officiel. À partir de là, il sera plus facile d'évaluer les influences qui peuvent ressortir des documents produits à la suite de processus particuliers.

1. Aucune voix unique

Nous reconnaissons qu'il n'y a pas, et qu'il n'y a jamais eu, de voix autochtone unique, ni aucun organisme ou particulier ayant la capacité ou le mandat de représenter à lui seul tous les autochtones vivant au Canada. On trouve chez les autochtones autant de variété que dans les autres peuples. Les habitants de l'Ile de la Tortue (mieux connue à travers le monde sous le nom d'Amérique du Nord) parlent des centaines de langues différentes; ils ont chacun un passé, des traditions religieuses, des pratiques économiques et des institutions politiques qui leur sont propres. Ces peuples ont vécu les mêmes expériences de dépossession et de conflit avec de nombreux peuples migrateurs, généralement hostiles et envahissants, venus dans l'Ile de la Tortue au cours des 500 dernières années. Ils ont tous vécu une époque de colonialisme et ont en commun certaines caractéristiques patrimoniales. Par ces similitudes, les peuples autochtones se rejoignent[10].

2. Fondement d'un terrain d'entente

Même s'il n'y a pas de perspective autochtone unique, il est certainement possible de trouver un terrain d'entente et de se mettre d'accord sur une intervention politique. À mesure que les peuples autochtones se sont modernisés afin de faire progresser leurs intérêts et de se protéger, ils ont

9. Voir Maracle, Mohanty et Todorov.

10. Voir Wright, *Stolen Continents*.

mis sur pied des organismes qui ont trouvé un terrain d'entente, peu importe son fondement, et ils s'en servent comme objectif politique premier au delà duquel ils ont chacun leurs particularités. La tentative du Canada (qui a duré une dizaine d'années) d'amender sa Constitution en vue d'y inclure les peuples autochtones en tant que partenaires de la Confédération en est un exemple récent. Malgré de nombreuses différences stratégiques ainsi que des différences dans les besoins réels de toutes les Premières nations et de leurs collectivités, une entente de base, principalement sur les points constitutionnels clés, a été maintenue pendant la plus grande partie des débats.

3. Obligation de rendre compte

L'obligation de rendre compte se retrouve dans toute relation de représentation. Au Parlement, par exemple, les députés «représentent» de grands électorats hétérogènes, dans les limites de l'idéologie d'un parti. Ils doivent rendre compte à leur électorat; en pratique, cependant, ils ne peuvent pas représenter fidèlement tous les points de vue de leurs électeurs et ils ajoutent inévitablement à leurs interventions leur propre interprétation de la plupart des problèmes.

Les questions de la représentation et de l'obligation de rendre compte revêtent une importance particulière dans les affaires autochtones[11]. Il est évidemment très pratique (voire même essentiel dans certains cas) pour les gouvernements fédéral et provinciaux d'avoir un seul canal de communication avec la collectivité autochtone et un seul point de vue à entendre. Cependant, le Grand Chef de l'Assemblée des Premières nations parle-t-il vraiment pour tous les Indiens inscrits du Canada? Dans tous les domaines? Et qu'en est-il des femmes? Étant donné les limites pratiques du dialogue et de la consultation sur un vaste éventail d'enjeux, comment un Grand Chef détermine-t-il quand il a le droit de commenter et quand il doit garder le silence?

De la même manière, en ce qui concerne les relations entre les peuples autochtones et le reste du Canada, le premier ministre du Canada et ses homologues provinciaux parlent-ils vraiment au nom de tous les Canadiens dans le cas des enjeux les plus complexes? Quant aux représentants des associations professionnelles qui interviennent en faveur des objectifs des peuples autochtones, parlent-ils vraiment au nom de leurs membres lorsqu'ils exigent des changements fondamentaux ou lorsqu'ils s'y opposent?

Revenons à notre tâche d'analyse. Comment évaluons-nous la légitimité et l'efficacité des divers «représentants» des communautés autochtones et

11. Voir Chartrand, «Aboriginal Self-Government».

non autochtones, ou encore des groupes d'opinion, dans la production des documents en cours d'analyse? Avant même de commencer à se préoccuper de l'efficacité du travail des représentants dans tel ou tel cas particulier, il est important de reconnaître que dans la plupart des cas, on ne peut pas tenir pour acquis qu'une personne s'exprime pour le groupe inscrit ou la nation dont elle est membre. En effet, un particulier ne peut en général apporter que sa perspective personnelle influencée, il va sans dire, par son vécu au sein du groupe qu'il représente.

Nous ne supposons pas, aux fins de la présente analyse, que la contribution d'une personne quelconque à un document public reflète l'intérêt collectif ou une perspective majoritaire. Néanmoins, nous supposons que, d'une manière générale, il est possible d'esquisser des conclusions sur les changements survenus dans le type et la qualité de la représentation en considérant plusieurs documents dans leur ensemble. Même s'il est logiquement possible pour une personne qui n'est pas autochtone de représenter avec précision la majorité des points de vue d'une collectivité autochtone, il est peu probable qu'un processus gouvernemental en matière autochtone défini exclusivement par des non-autochtones repose sur des bases assez solides pour être précis ou efficace.

Finalement, il est important de reconnaître que la question de la représentation ne se limite pas à celle de la participation autochtone. Les perspectives des non-autochtones qui participent à la production de documents ont autant de chances d'être individuelles et idiosyncrasiques que fidèles à la vision de la majorité ou au consensus. De la même manière, des comités entiers peuvent produire des documents qui reflètent très mal l'opinion publique ou l'état d'avancement du débat public. On ne peut pas présumer qu'une donnée documentaire est fidèle à ce qui est survenu, ni même présumer qu'elle renferme la description précise de ce que les gens voulaient qu'il survienne. Dans chaque cas, pour chaque document, ce sont là des questions empiriques à régler.

Dans ce contexte, il est encore nécessaire d'examiner les mécanismes et les institutions par l'entremise desquels les gens s'engagent dans le discours officiel. Ces facteurs structurels peuvent de bien des façons influencer considérablement les résultats[12].

12. Pour des explications très utiles de ces facteurs structurels, voir Phillips, Doern, 1993, Pal et Seidle, de même qu'Andrew, pp. 667-683, et Jenson, «Paradigms and Political Discourse».

1. Le niveau et le genre d'institutionnalisation du processus
Le Livre blanc sur la politique indienne publié en 1969 a entraîné une mobilisation des peuples autochtones de tout le Canada, mobilisation qui a duré plusieurs années et qui a amené différentes confrontations et stratégies sur divers fronts. D'une part, les peuples autochtones étaient en discussion pressante avec le reste du Canada, bien que le discours ait été dirigé vers un nombre relativement peu élevé d'institutions officielles. D'autre part, on discutait aussi à l'échelle du Canada de l'enchâssement des droits ancestraux dans la Constitution canadienne nouvellement rapatriée; cette discussion, très bien organisée, était animée par des institutions bien rodées. Entre ces deux extrêmes, on trouve quantité d'exemples. De façon générale, plus le niveau d'institutionnalisation est élevé, plus il est plausible que les résultats soient bien définis et qu'il y ait un gagnant et un perdant.

2. Le niveau d'engagement du débat
La plupart des habitants du Canada perçoivent le processus d'élaboration des politiques en tant que «consommateurs» ou «clients» qui peuvent de façon collective être consultés mais qui ne sont habituellement que des bénéficiaires. Lorsqu'on leur donne l'occasion d'être plus influents, cela peut se dérouler à différents niveaux, allant de contacts avec des fonctionnaires mandatés pour recueillir les opinions du public à des rencontres avec les ministres et les premiers ministres pour discuter de questions hautement stratégiques. L'influence qu'ont les représentants des peuples autochtones sur le dialogue dépend du niveau auquel ils s'y sont joint.

3. Le mode d'interaction
Les discussions officielles peuvent s'inscrire dans le cadre d'une entente de longue date qui est demeurée en vigueur; elles peuvent être intermittentes mais assez régulières, être uniquement occasionnelles ou extrêmement rares. L'interaction peut être soumise à des règles relevant de l'échange d'information (on recueille simplement les vues, sans obligation de suivi); de la «consultation» (on s'attend à un suivi); ou encore de la «négociation» ou de la «planification conjointe» (dans le cadre de laquelle l'engagement mutuel face aux mesures prises constitue une règle fondamentale).

4. Le financement
Il existe quelques documents traitant sous un angle critique l'effet du financement fédéral sur les activités des organismes autochtones essentiellement indépendants. Cette documentation vaut la peine d'être étudiée attentivement puisque plusieurs documents formant la base de la présente analyse ont été produits par des organismes autochtones bénéficiant du financement fédéral.

Harold Cardinal a été parmi les premiers critiques à étudier de quelle façon le financement fédéral influençait et limitait le mouvement politique autochtone, mais M. Martin Loney, entre autres, a cependant formulé des commentaires semblables[13]. La dépendance envers le financement fédéral a eu un certaine nombre de conséquences. Premièrement, il est très évident que la distinction que fait le gouvernement fédéral entre les Indiens «inscrits» (visés par un traité et de plein droit) et tous les autres autochtones, ainsi que les écarts de financement qui découlent de cette distinction, ont amené la présente configuration des organismes nationaux et régionaux représentant les autochtones. Les écarts qui se reflètent dans les méthodes fédérales de financement ont influencé les organismes autochtones nationaux de manière fondamentale.

Deuxièmement, le financement de base des organismes autochtones a eu tendance à fluctuer au même rythme que d'autres priorités financières du gouvernement fédéral et que l'estimation faite par ce dernier de l'urgence des défis à l'ordre public posés par les autochtones.

Troisièmement, pour recevoir un financement de base, les organismes représentant les autochtones doivent avoir une structure et un statut juridique particuliers, y compris des signataires appropriés. Ces ententes administratives n'ont pas été tout à fait neutres dans leurs effets sur la nature et la portée des structures politiques autochtones. Ces structures, en retour, se reflètent sur les documents qui ont été produits.

Quatrièmement, et tout spécialement pour les besoins de la présente étude, les moyens par lesquels le gouvernement fédéral finance les activités des organismes autochtones ont grandement influé sur les domaines dans lesquels les organismes ont poursuivi la recherche en matière de politiques. Le financement de base suffit rarement pour couvrir les frais d'une recherche poussée. Pour ce genre de travail, on doit habituellement obtenir des fonds spéciaux supplémentaires. Ainsi, l'Assemblée des Premières nations a pu publier de volumineux documents sur l'éducation des Indiens parce qu'elle avait reçu un montant du gouvernement fédéral à cet effet. D'autres questions, certes tout aussi importantes, ne font par ailleurs l'objet d'aucune publication, faute de subvention.

Il serait possible de conclure à partir de cela que les grandes priorités des gouvernements fédéral ou provinciaux ont déterminé l'ordre du jour des organismes autochtones. La réalité est cependant plus complexe. Il arrive fréquemment que des fonds deviennent disponibles après que les

---

13. Voir Cardinal, pp. 170-176 et Martin Loney, «A Political Economy of Citizen Participation», dans *The Canadian State: Political Economy and Political Power*, sous la direction de Leo Panitch, Toronto: University of Toronto Press, 1977, pp. 446-472.

organismes autochtones ont fait pression activement et avec succès auprès des gouvernements fédéral et provinciaux dans le but de porter certains problèmes particuliers à l'ordre du jour gouvernemental. Une fois qu'il a reconnu l'importance du problème et qu'il sait qu'il peut être résolu, le gouvernement desserre les cordons de sa bourse. Évidemment, tous les problèmes jugés prioritaires par les organismes ou les peuples autochtones n'ont pas autant de succès. Certains sont laissés de côté pour des raisons politiques ou financières.

Pour résumer, les données documentaires des publications émanant d'organismes autochtones sont évidemment incomplètes, mais elles renferment généralement des listes précises de questions définies comme étant prioritaires par les organismes autochtones *et* par les gouvernements canadiens. Il est sans doute juste de souligner aussi qu'étant donné que les gouvernements contrôlent le mouvement des fonds, il est plus probable qu'en dernier recours, la liste de leurs enjeux se reflète davantage dans les données documentaires que la liste qui pourrait être dressée par les collectivités et les nations autochtones.

Avant d'en terminer avec cette question, il est important d'examiner une dernière source possible d'influence. Le *contenu* des documents est-il modelé par le fait que le financement est contrôlé par les gouvernements fédéral, territoriaux et provinciaux? Nous croyons que dans la plupart des cas, les bailleurs de fonds n'ont pas de contrôle de base sur la rédaction; le gouvernement fédéral a rarement refusé des subventions aux organismes autochtones parce qu'il n'était pas d'accord avec le contenu de certains rapports. D'une part, les fonds sont généralement dépensés avant que le document soit prêt à être inspecté par les bailleurs de fonds. D'autre part, la découverte d'une telle tentative de censure aurait des conséquences politiques que peu de gouvernements seraient prêts à risquer de subir.

Il y a toutefois des façons plus subtiles d'exercer une certaine surveillance. Ceux qui rédigent actuellement la version préliminaire des rapports sont des gens dont le gagne-pain est centré sur les affaires autochtones : il peut s'agir d'employés des organismes autochtones (dont les revenus dépendent donc indirectement mais personnellement du financement fédéral continu) ou de consultants qui voudront à d'autres occasions être jugés suffisamment sensibilisés ou bien informés pour être embauchés par le gouvernement ou par les organismes autochtones. Pour paraître bien informés, ils doivent comprendre surtout les limites informelles de la théorie publique et l'univers du discours politique.

QUELLES IDÉES ET QUELLES VALEURS RESSORTENT DU DISCOURS OFFICIEL?

Le produit final du discours officiel est constitué de l'ensemble des idées principales qui déterminent la manière dont les problèmes seront définis et

dont les questions seront abordées. Chaque document indique le nom du rédacteur et la raison pour laquelle il a écrit le document, ainsi que le nom du responsable de la mise en oeuvre des recommandations formulées. Les documents omettent habituellement de livrer «toute la vérité».

Il importe de reconnaître les difficultés inhérentes à toute tentative de se fier à un document comme preuve de ces idées principales. Quiconque a fait partie du comité de rédaction d'un rapport ou a déjà comparé le procès-verbal dressé par quelqu'un d'autre à son souvenir de la même réunion sait qu'il est logique et habituel que les documents recèlent des différences de perception selon les rédacteurs et qu'ils varient selon leur conception et les mots qu'ils ont trouvés pour s'exprimer. Les documents cachent souvent des renseignements importants. Consciemment ou non, leurs auteurs tendent à omettre certains faits gênants (par exemple, le coût élevé des réformes recommandées) ou les points de vue fortement et clairement exprimés d'une minorité en désaccord. À tout le moins, ils peuvent atténuer toute mésentente dans l'analyse finale. Ils peuvent aussi laisser de côté les renseignements dont l'importance n'apparaît qu'en rétrospective; à l'heure actuelle, par exemple, beaucoup de gens semblent trouver anormal qu'il n'y ait pas eu de femmes parmi les Pères de la Confédération, alors qu'en 1867 il est probable que peu de personnes ont remarqué ce fait.

L'analyse minutieuse d'un seul document, visant à mettre au jour les perceptions, les déceptions et les hypothèses d'un groupe particulier de rédacteurs, est une entreprise importante et révélatrice. Ça n'est toutefois pas le but de la présente étude. Nous avons brossé un tableau un peu plus vaste, reconnaissant qu'il reste à faire une analyse approfondie de la plupart des documents dont il est question ici. Nous nous sommes contentées de poser un grand nombre de questions générales à partir d'un ensemble de documents choisis.

1. Quels paradigmes ressortent de secteurs de politique particuliers?

Le paradigme officiel, tel qu'énoncé au chapitre premier, établit le cadre conceptuel d'interprétation et de jugement, au niveau le plus général; il indique ce qui est important et ce qui ne l'est pas ainsi que ce qui est ce qui est bien ou ce qui ne l'est pas. Quatre paradigmes officiels ont apparu dans le discours sur la politique autochtone et y sont encore présents :

- le point de vue «assimilationniste», qui considère les autochtones en tant que sociétés ou particuliers qui s'ajustent ou qui ont besoin d'aide pour s'ajuster à la civilisation industrielle et pour jouir de droits économiques, politiques et sociaux similaires à ceux des autres citoyens.
- le paradigme des «citoyens avantagés», qui veut que les signataires des traités soient tenus d'avoir tous les droits rattachés à la citoyenneté

canadienne ainsi que ceux dont ils ont hérité en tant que descendants des signataires des traités originaux.

- l'approche «axée sur les droits», selon laquelle les droits ancestraux et issus de traités confèrent un certain statut et un certain titre à toutes les Premières nations du Canada. Ces droits sont la conséquence ou l'expression de la nature autochtone distincte.
- le paradigme «souverainiste», fondé sur l'inhérence d'une relation de nation à nation entre les gouvernements autochtones et les gouvernements non autochtones.

Les actions réciproques de ces quatre paradigmes brossent le tableau d'une grande partie du discours officiel sur les affaires autochtones dont nous avons traité et leur incohérence est parfaitement justifiée compte tenu de celle de la théorie publique qui a cours au pays.

2. Quel est le contenu de la question?

Le paradigme officiel expose les paramètres de la discussion. À l'intérieur du paradigme, il est toujours possible de définir des problèmes particuliers et fréquemment, dans le cadre du discours officiel, on débat longuement de la façon d'aborder ces problèmes. Aborderons-nous le problème de la violence sous l'angle de la «violence familiale», de la «violence faite aux femmes» ou des «femmes battues»? La politique devrait-elle s'adresser aux «Indiens», aux «Premières nations» ou aux «autochtones»[14]? Les débats entourant la définition des concepts et le langage utilisé constituent une part importante de notre analyse.

CONCLUSION

Méconnaître l'histoire, c'est risquer de la répéter. En utilisant sans discernement le langage de notre époque, nous risquons d'une part de nous limiter à des hypothèses et à des omissions de jadis et, d'autre part, de confondre le jargon et la métaphore avec la bonne intention et la résolution de problèmes. Il est important que la contribution de la Commission royale à l'ensemble des documents gouvernementaux se fasse à partir d'une base stable, bien analysée, et que les concepts utilisés par la Commission proviennent du patrimoine connu et soient clairement exprimés.

Comme le suggère le titre du présent ouvrage, nous croyons que le changement principal dans la nature du discours officiel gouvernemental sur les affaires autochtones vient du fait que les autochtones faisaient *l'objet* d'un débat officiel «important» au Canada (de sorte que les décideurs étaient engagés dans un soliloque ou un monologue) et que ce débat tend à devenir un discours dans lequel les représentants des peuples autochtones

14. Voir Jenson pour un écrit concernant la dénomination.

ont engagé «les autres» au dialogue; du point de vue du centre de décision, ils sont devenus des *participants* à la discussion, avec leur propre voix, leurs propres programmes et leur propre légitimité.

Le rayon historique de la présente étude est plutôt court, commencant vers le milieu des années 60 et se terminant au début des années 90. L'analyse exclusive de cette période récente permet d'entrer dans les détails mais le risque de myopie est grand. Avant la période couverte par notre analyse, il y a eu, bien sûr, une période de relations entre autochtones et non-autochtones caractérisée par un dialogue véritable. Il y avait alors un niveau élevé de réciprocité et de respect, commencant avec les premiers contacts établis au XV[e] siècle et se terminant quelque part dans l'Extrême Nord au début de ce siècle. Nous reconnaissons cette période de «dialogue», ainsi que les périodes subséquentes de conflit, de dépossession, d'accommodation et de colonialisme administratif qui ont finalement mené à la période de «monologue» qui a commencé à se détériorer pendant les années 60, là où commence notre étude.

Les quatre chapitres qui suivent traitent des documents concernant les terres et le titre ancestral, la fonction gouvernementale, la justice pénale et l'éducation; ils visent à retracer l'évolution du discours officiel dans ces domaines. Les piliers fondamentaux du discours que nous venons de présenter guideront l'analyse et fourniront les fondements de la réflexion sur la nature du discours contemporain au cours des chapitres qui suivent.

RÉFÉRENCES

Abele, Frances. «Canadian Contradictions: Forty Years of Northern Political Development». *Arctic* 40 (hiver 1989).

Andrew, Caroline. «Women and the Welfare State», *Revue canadienne de science politique*, vol. XVII, n° 4 (décembre 1984).

Brooks, Stephen. *Public Policy in Canada: An Introduction*. Toronto: McClelland and Stewart, 1989.

Bryden, Kenneth. «Public Input into Policy-Making and Administration: The Present Situation and Some Requirements for the Future», *Administration publique du Canada*, v. 25, n° 1.

Cardinal, Harold. *The Rebirth of Canada's Indians*. Edmonton: Hurtig Publishers, 1977.

Chartrand, Paul L.A.H. «Aboriginal Self-Government: The Two Sides of Legitimacy» dans Susan D. Phillips (dir.), *How Ottawa Spends 1993-94: A More Democratic Canada...?* Ottawa: Carleton University Press, 1993.

Doern, G. Bruce et Richard Phidd. *Analyse de politiques*. Ottawa: Carleton University Press, 1989.

Doern, G. Bruce. «Efficiency-Democracy Bargains in the Reinvention of Federal Government Organization» dans Susan D. Phillips (dir.). *How Ottawa Spends 1993-94: A More Democratic Canada...?* Ottawa: Carleton University Press, 1993.

Fédération canadienne des municipalités. *Municipalities and Aboriginal Peoples in Canada*. Mémoire présenté à la Commission royale sur les peuples autochtones, août 1993.

Jenson, Jane. «Paradigms and Political Discourse», *Revue canadienne de science politique*, vol. XX, n° 2 (juin 1989).

Maracle, Lee. «Moving Over», *Trivia* 14 (printemps 1989).

Manzer, Ronald. *Public Policies and Political Development in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1985.

Manzer, Ronald. «Public Policy-Making as Practical Reasoning», *Revue canadienne de science politique*, vol. XVII, n° 3 (septembre 1984).

Mohanty, Chandra Talpade. «On Race and Voice: Challenges for Liberal Education in the 1990s», *Cultural Critique* 14 (hiver 1989-1990).

Pal, Leslie A. *Public Policy Analysis: An Introduction*, 2e éd. Scarborough: Nelson Canada, 1992.

Pal, Leslie A. et Seidle, F. Leslie. «Constitutional Politics 1990-92: The Paradox of Participation», dans Susan D. Phillips (dir.), *How Ottawa Spends 1993-94: A more Democratic Canada...?* Ottawa: Carleton University Press, 1993.

Phillips, Susan D. «A More Democratic Canada...?», dans Susan D. Phillips (dir.), *How Ottawa Spends 1993-94: A More Democratic Canada...?* Ottawa: Carleton University Press, 1993.

Resnick, Philip. *The Masks of Proteus: Canadian Reflections on the State.* Montréal: McGill-Queen's University Press, 1990.

Simeon, Richard. «Studying Public Policy», *Revue canadienne de science politique*, vol. IX, n° 4 (décembre 1976).

Todorov, Tzvetan. *The Conquest of America: The Question of the Other.* New York: Harper Torchbooks, 1987.

Whitaker, Reg. «Images of the State in Canada», dans Leo Panitch (dir.), *The Canadian State: Political Economy and Political Power.* Toronto: University of Toronto Press, 1977.

Wright, Ronald. *Stolen Continents: The Americas Through Indian Eyes Since 1492.* New York: Houghton Mifflin, 1992.

Chapitre 4
Le discours sur les terres et le titre ancestral

LES QUESTIONS LIÉES AUX TRAITÉS ET AUX DROITS QUI EN SONT ISSUS, de même qu'aux terres et aux revendications territoriales, sont au centre de la relation entre les autochtones et les non-autochtones depuis des siècles. Depuis la négociation des premiers traités jusqu'à la lutte actuelle visant à régler les revendications particulières et globales, les politiques relatives aux terres et aux titres ancestraux ont été modelées par les efforts des peuples autochtones en vue de faire reconnaître leurs droits de propriété. Ces luttes ont été particulièrement marquées au cours du dernier quart de siècle.

Le présent chapitre traite du discours officiel sur les terres et les titres tenu depuis la publication du rapport Hawthorn. Le lien des autochtones avec la terre englobe bien des domaines, allant du bien-être spirituel et de la santé communautaire à des préoccupations pour l'environnement et le développement de l'économie et des ressources. Nous ne traiterons pas directement de ces questions dans le présent chapitre. Nous y mettrons plutôt l'accent sur le processus des revendications territoriales et sur les batailles juridiques visant la reconnaissance des droits des autochtones qui ont fait progresser le discours sur les terres et le titre ancestral.

Les documents examinés dans le présent chapitre ont été choisis par la Commission royale sur les peuples autochtones parce qu'ils ont eu d'importantes répercussions stratégiques sur les questions autochtones. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, qui a publié des exposés de principe et désigné des groupes spéciaux d'enquête et de travail, occupe une place importante dans cette discussion. Le rôle de premier plan des organismes autochtones des provinces mérite également d'être souligné, particulièrement au début du discours, tout comme celui des gouvernements provinciaux, devenus par la suite des intervenants stratégiques clés.

Si certains intervenants ont parlé fort, d'autres ont été particulièrement discrets. Les trois gouvernements des provinces maritimes, de même que les Métis, les Inuit et les Indiens non inscrits ne sont pas représentés[1]. Le

1. Les perspectives des Métis sur les terres sont abordées dans la discussion portant sur la fonction gouvernementale, au chapitre 5. D'autres groupes et organismes autochtones ont publié des documents traitant de questions précises d'utilisation des terres et des ressources, comme les pipelines et les mines dans le Nord, les développements hydro-électriques au Québec et les pêches et les forêts en Colombie-Britannique.

silence apparent de certains de ces groupes s'explique peut-être par notre décision de mettre l'accent sur les questions de traités et de revendications territoriales; or, les Métis et les Indiens non inscrits, bien qu'il leur importe de posséder une assise territoriale adéquate, n'ont pas été d'importants *intervenants dans les processus entourant ces questions*. Quant au nombre assez restreint de documents produits par les Inuit, il ne reflète probablement que la taille relative de l'ensemble de la population inuit par rapport à celle des autres groupes autochtones.

Le chapitre est divisé en deux parties. Dans la première, nous retraçons l'évolution du discours par le biais des documents. Nous y avons examiné quatre périodes distinctes. Pour chacune de ces périodes, nous examinons les principaux documents qui ont éclairé le discours officiel et nous formulons certaines observations sur l'influence de chaque période. Dans la deuxième partie du chapitre, nous revoyons l'évolution du discours officiel sur les questions des terres et du titre ancestral depuis la publication du rapport Hawthorn et nous livrons quelques observations sur le sujet.

L'ÉVOLUTION DU DISCOURS DANS LES DOCUMENTS

Le discours officiel sur les terres et le titre ancestral peut se diviser en quatre périodes : avant 1973; de 1973 à 1982; de 1980 à 1987, et de 1987 à 1993. Ces périodes structurent la discussion sur les principaux documents en fonction de trois facteurs : *qui* a participé aux discussions; *comment* s'est déroulée cette participation, et *quelles* idées et valeurs sont ressorties du discours. Les périodes délimitées sont donc des outils d'organisation qui permettent la caractérisation ou le regroupement des documents. Dans le présent chapitre, elles sont définies à partir des nouveaux exposés de principe publiés à la suite de changements, généralement d'ordre juridique, survenus au cours de la période précédente.

AVANT 1973 : LE TITRE ANCESTRAL ET UNE NOUVELLE ÈRE DE CONCLUSION DE TRAITÉS

Dans les documents publiés avant 1973, on aborde les questions des droits fonciers et des autres droits des autochtones principalement sous forme de réflexion sur les changements proposés aux politiques gouvernementales. Comme dans d'autres secteurs stratégiques, la publication de *La politique indienne du gouvernement du Canada* (le Livre blanc) en 1969 a façonné le discours sur les terres et le titre ancestral au cours de cette période.

Les attitudes officielles dominantes à l'endroit des questions de terres et de titre au début de cette période sont illustrées dans l'extrait suivant du *Report of the Advisory Commission on the Development of Government in the Northwest Territories* (Carrothers Report) en 1966 :

> [TRADUCTION] Il est inconcevable que le gouvernement central transfère les droits de propriété des ressources minérales et

> pétrolières du tiers de la masse territoriale du Canada à un gouvernement qui représente moins de 0,2 % du total de la population totale du Canada et dont les trois cinquièmes sont des peuples autochtones qui, peu importe le potentiel qu'ils ont, ont à l'heure actuelle une structure politique sommaire et une économie en état de crise. (p. 148).

Les décisions judiciaires rendues au cours de la même période étaient restrictives dans leur interprétation des droits des autochtones. En janvier 1968, un tribunal du Nouveau-Brunswick rejetait la position des Micmacs selon laquelle des traités anciens affirmaient leurs droits de chasser et de pêcher à longueur d'année et, en avril de la même année, la Cour suprême du Canada statuait que les Indiens de l'Ouest devaient se conformer à la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, qui restreint les droits de chasse garantis dans les traités[2].

Dans ce contexte, le rapport Hawthorn a représenté un point de vue contraire — et, selon la perspective des Indiens, plus favorable —, préconisant une vision plus ouverte des droits des Indiens[3]. Le Livre blanc de 1969, par contre, renfermait des idées similaires à celles articulées ci-dessus dans le Carrothers Report ainsi que dans les précédents juridiques de l'époque.

Le Livre blanc prônait la fin du statut juridique particulier des Indiens, soutenant que ce statut et les politiques qui en ont découlé «en ont fait des êtres à part, distincts des autres Canadiens et en retard sur eux» et que «cette voie, parce qu'elle est séparée, ne peut conduire ni à la participation entière ni à l'égalité[4]». Pour assurer l'égalité, le gouvernement était prêt à retirer de la Constitution tous les renvois au statut particulier et spécial des Indiens.

Concernant précisément les terres et le titre ancestral, le document propose un certain nombre de mesures visant à faciliter la mise en oeuvre de la politique. Ces mesures incluent l'abrogation de la *Loi sur les Indiens*, la prise des mesures législatives nécessaires pour que les Indiens prennent en main leurs terres et soient investis à cet égard du droit de propriété, le démantèlement du ministère des Affaires indiennes et la nomination d'un commissaire pour consulter les Indiens et pour étudier et recommander des mesures appropriées pour régler les réclamations indiennes relatives aux

---

2. *R.* c. *Francis* [1968], R.C.S., et *Daniels* c. *La Reine*, [1968] R.C.S.

3. Il est question au chapitre 2 du contexte entourant l'élaboration du rapport Hawthorn.

4. MAINC, *La politique indienne du gouvernement du Canada* (ci-après Livre blanc), p. 5.

traités. La politique proposait en outre l'adoption d'une nouvelle loi sur les terres indiennes pour effectuer le transfert du contrôle des terres indiennes aux bandes indiennes et pour déterminer la part de propriété de chacun. Afin d'assurer l'application de ces mesures, la politique exigeait explicitement qu'il y ait «discussion, consultation et négociation avec les Indiens eux-mêmes — particuliers, bandes ou associations — comme avec les gouvernements des provinces[5]».

Le Livre blanc révèle la perspective du gouvernement sur un certain nombre de griefs présentés par les peuples autochtones. Il insiste notamment sur l'engagement gouvernemental à respecter ses «obligations légales» tout en mettant sa nouvelle politique en vigueur. Il importe de souligner ici la position du gouvernement vis-à-vis des revendications et des traités, de même que des terres indiennes, particulièrement l'opinion selon laquelle les traités «ne comportent guère qu'un minimum de promesses, généralement très restreintes», que ces promesses ont dans la plupart des cas été tenues et qu'il y a lieu de convenir d'une «interprétation uniforme» pour régler à l'avenir les autres questions liées aux traités.

> Les termes et les effets des traités entre les Indiens et le Gouvernement sont le plus souvent mal compris. Il suffit d'en prendre connaissance pour constater qu'ils ne comportent guère qu'un minimum de promesses, promesses généralement très restreintes. Les annuités ont été payées régulièrement. La promesse essentielle, la création de réserves, a été tenue, sauf dans le cas des Indiens des Territoires du Nord-Ouest et de quelques bandes qui habitent les parties septentrionales des Prairies.
>
> Gouvernement et Indiens doivent s'entendre sur une interprétation uniforme des traités; ils doivent avoir la même conception de leur importance pour l'avenir. On remarquera que les gouvernements se sont d'ores et déjà acquittés de certaines obligations alors que d'autres conservent leur importance. Un grand nombre de dispositions valables autrefois pourront apparaître sans intérêt dans le contexte de l'évolution rapide de la société moderne. D'autres pourront être résiliées d'un commun accord. Finalement, dès que les terres indiennes tomberont sous le contrôle des Indiens, l'anomalie de traités entre certains groupes à l'intérieur de la société et le gouvernement de cette société rendra nécessaire une révision de ces traités afin de les mettre à jour de façon équitable.
>
> D'autres griefs ont été exprimés en termes généraux [...] D'autres concernent les droits aborigènes. Ceux-ci sont tellement généraux qu'il n'est pas réaliste de les considérer comme des droits

5. Livre blanc, p. 7.

> 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[6].

Alors que la politique indiquait aussi que le gouvernement appuie la prise de possession et la maîtrise des terres de réserve par les Indiens, elle soulignait clairement que cela n'est pas exempt d'obligations :

> Le Gouvernement reconnaît qu'une égalité parfaite et digne de ce nom exige que l'Indien soit maître et possesseur de sa réserve.
>
> Dans notre société, [la possession pleine et entière] suppose aussi l'obligation de payer certains services. Le Gouvernement reconnaît que les intéressés ne consentiraient peut-être pas tout de suite à ce que tous ces terrains entrent d'emblée dans le régime provincial et soient de ce fait assujettis à l'impôt. Lorsque l'Indien comprendra que la seule façon dont il peut se rendre possesseur et maître absolu de son sol consiste pour lui à payer l'impôt au même titre que les autres Canadiens, peut-être pourra-t-il s'y résoudre. Mais c'est à lui que revient cette décision[7].

Cette période du discours n'a pas seulement été marquée par la présentation du Livre blanc mais aussi par les mesures et les réactions qu'il a provoquées. L'une des mesures importantes a été la mise sur pied de la Commission des revendications des Indiens. Les réactions suscitées par l'énoncé de la politique ont pris la forme d'un rejet violent de la part des organismes autochtones, comme l'ont montré par la suite la publication de *Citizens Plus* par l'Indian Association of Alberta et de *Wahbung Our Tomorrows* par les Indian Tribes of Manitoba.

Le Livre blanc recommandait la nomination d'un commissaire «pour consulter les Indiens et pour étudier et recommander des mesures appropriées pour régler les réclamations indiennes relatives aux traités[8]». Le commissaire, M. Lloyd Barber, a été nommé à la fin de 1969 et il est demeuré en fonction jusqu'en 1977, date à laquelle le poste a été aboli.

Au moment de la publication du Livre blanc, une commission d'arbitrage des revendications des Indiens existait aux États-Unis depuis 23 ans. En 1973, M. Barber soulignait qu'après 27 ans, la Commission américaine n'avait effectué qu'à peu près la moitié de son travail. Il poursuivait en disant :

> Contrairement à l'expérience qui s'est déroulée aux États-Unis, le Canada ne fait que commencer à reconnaître la nécessité de régler

---

6. Livre blanc, p. 12.
7. Livre blanc, p. 13.
8. Livre blanc, p. 7.

> les griefs des Indiens et la question de la méthode appropriée est encore en suspens[9]».

En fait, on envisageait depuis les années 50 de créer une commission. En 1963, Lester Pearson avait déclaré que les Libéraux avaient pour politique de créer [TRADUCTION] «dès que possible une Commission des revendications des Indiens, un organisme impartial indépendant, possédant un mandat vaste, pour examiner tous les points liés à cette question[10]».

Compte tenu du mandat limité du Commissaire, toutefois, la politique gouvernementale de 1969 sur les revendications a continué de forcer les autochtones à s'adresser aux tribunaux pour demander le règlement de leurs revendications. Le Commissaire favorisait sciemment l'adoption d'une approche discrète, tentant «d'édifier les fondements nécessaires pour parvenir à des solutions efficaces en aidant les deux principaux protagonistes, les Indiens et le Gouvernement, à mieux comprendre leurs attitudes réciproques[11]». Les Inuit, les Métis et les Indiens non inscrits n'étaient pas inclus dans la sphère d'attribution de la Commission.

Le Livre blanc a suscité une violente réaction de la part des organismes indiens. En juin de l'année suivante (1970), l'Indian Association of Alberta a publié sa réponse, *Citizens Plus* (également appelé le Livre rouge); en octobre 1971, les Indian Tribes of Manitoba ont fait de même en publiant *Wahbung Our Tomorrows*[12]. Les auteurs de ces documents retournent à la source même de leurs droits et de leurs relations avec le gouvernement fédéral, réexaminant par exemple la *Proclamation royale de 1763*, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, leurs traités et la *Loi sur les Indiens de 1952*. À partir de cela, ils rejettent ou bien l'intention des changements proposés, ou bien les méthodes utilisées pour justifier la position du gouvernement. Les auteurs présentent aussi leurs propres opinions sur ce que devrait être la politique à l'endroit des autochtones, compte tenu de leurs droits ancestraux et issus de traités et de leur «souveraineté en tant que nation» :

---

9. *Commissaire aux revendications des Indiens, un rapport : déclarations et mémoires*, p. 97.

10. *Citizens Plus*, p. 22.

11. *Commissaire aux revendications des Indiens, un rapport : déclarations et mémoires*, p. 60.

12. Le Livre rouge était une réponse directe au Livre blanc. On y avait adopté la même présentation pour contester la politique gouvernementale. Quant à *Wahbung Our Tomorrows*, il a été rédigé à la suite du Livre blanc mais non en réaction aussi directe à ce dernier.

> [TRADUCTION] Pour nous qui sommes des Indiens signataires de traités, rien n'importe plus que nos traités, nos terres et le bien-être de nos générations à venir. Nous avons étudié soigneusement le contenu de *La politique indienne du gouvernement du Canada* et nous avons conclu qu'elle offrait le désespoir plutôt que l'espoir[13]. Les Indian Tribes of Manitoba croient fermement que nos droits, tant ancestraux qu'issus de traités, découlent de notre souveraineté en tant que nation. Nos relations avec l'État reposent sur la négociation entre deux peuples souverains [...] Le peuple indien jouit d'un «statut spécial» conféré par la reconnaissance de son titre historique et ce statut ne peut être modifié ou compromis par collusion ou consentement entre les gouvernements fédéral et provinciaux[14].

Le Livre rouge et *Wahbung Our Tomorrows* sont tous deux rédigés sur le ton de la méfiance. Cette attitude ressort de la description que fait le Livre rouge de la «machination» utilisée par le gouvernement pour chasser les autochtones de leurs terres :

> [TRADUCTION] Sous le couvert de la question de la possession des terres, le gouvernement a imaginé une machination selon laquelle, en une génération ou peu après l'expiration de la loi sur les terres indiennes proposée, notre peuple se retrouvera sans terres, de sorte que la génération suivante sera condamnée au désespoir et au spectre affreux de la pauvreté dans les ghettos urbains[15].

L'Indian Association of Alberta a soutenu que le gouvernement avait faussement assumé que la Couronne possédait les terres et que la seule solution consistait donc à en transférer la propriété aux bandes de la même façon que cela se fait dans la société en général. Les documents produits par les Indiens soulignaient toutefois que les terres sont détenues en fiducie par la Couronne mais qu'elles appartiennent aux Indiens. L'Association a aussi soulevé en guise d'argument que la *Loi sur les Indiens* pourrait être modifiée pour permettre de rendre le contrôle des terres aux Indiens sans nuire à la relation fiduciaire de base :

> [TRADUCTION] On doit continuer de considérer les terres indiennes d'une façon différente des autres terres du Canada. La Couronne doit les garder en fiducie très longtemps parce que, comme nous le

13. *Citizens Plus*, p. 1.

14. *Wahbung Our Tomorrows*, pp. xvi-xvii.

15. *Citizens Plus*, p. 1.

> disons, «les vrais propriétaires des terres ne sont pas encore nés»[16].

Les auteurs de *Wahbung* ajoutent à cela leur rejet des hypothèses soulevées dans le Livre blanc concernant la nature de leurs traités et de leurs droits :

> Nous ne pouvons pas non plus accepter une extinction de notre titre ancestral et nous nous réservons le droit de donner suite à nos revendications par l'entremise du Parlement ou des tribunaux pour obtenir justice et un traitement équitable concernant la question des droits fonciers[17].

Les deux documents indiquent que les traités ont été le fruit de discussions en langue anglaise que des avocats du gouvernement, qui souvent n'y étaient pas présents, ont par la suite mises par écrit. Les deux associations soutiennent que les traités écrits ne rendent pas compte adéquatement des promesses formulées verbalement. On peut constater leur infidélité dans les rapports et les agendas des commissaires aux traités et des autres observateurs, qui ne décrivent pas eux-mêmes toute la portée des promesses effectuées[18]. *Wahbung Our Tomorrows* fait un pas de plus en qualifiant les traités d'«ententes déraisonnables» et en déclarant qu'ils s'opposent aux termes de l'*Alaska Native Claims Settlement* en ce qui a trait aux attributions des terres et aux autres indemnisations reçues par leurs ancêtres[19].

> [TRADUCTION] Lorsque l'on songe à la quantité totale de terres disponibles dans la province du Manitoba au moment de la signature du traité et à la population restreinte de la province, il est difficile d'accepter que la Couronne se soit montrée prévenante ou généreuse dans les négociations ou que la quantité de terres réservées à l'usage des Indiens ait constitué un règlement raisonnable entre les deux parties[20].

---

16. *Citizens Plus*, p. 10.

17. *Wahbung Our Tomorrows*, p. 19.

18. *Citizens Plus*, p. 26.

19. Bien qu'elle n'ait pas été adoptée avant décembre 1971, la *Alaska Native Claims Settlement Act* prévoyait la formation en Alaska de sociétés autochtones qui recevraient 40 millions d'acres de terres et près d'un milliard de dollars d'indemnisation. Les auteurs de *Wahbung* ont calculé que ce règlement plaçait 727 acres de terres par personne, ou 11 % de l'Alaska, entre les mains des autochtones, par rapport à 14 acres, ou 0,38 %, des terres du Manitoba que prévoyait leur traité.

20. *Wahbung Our Tomorrows*, pp. xiii-xiv.

Les failles du processus de conclusion des traités ont en outre amené les auteurs du Livre rouge à conclure que [TRADUCTION] «le gouvernement doit déclarer qu'il accepte la nature exécutoire des traités et promettre qu'il les intégrera aux nouvelles dispositions d'une Constitution canadienne modifiée[21]».

Wahbung Our Tomorrows traitait aussi, tant en termes économiques que culturels, des droits de chasse, de piégeage, de pêche et de cueillette, lançant un appel à la reconnaissance et à la protection de ces droits :

> [TRADUCTION] Nous n'avons jamais renoncé aux eaux, nous n'avons jamais renoncé à la faune, nous n'avons jamais renoncé aux poissons; nous avons en fait, dans le cadre de nos négociations, insisté sur leur conservation, et le gouvernement a accepté[22].

À partir de cette interprétation, les documents soutiennent que les gouvernements du Canada doivent prendre des mesures actives pour rendre viables et exécutoires les droits des autochtones[23].

Tout comme les autres éléments du Livre blanc, la proposition visant la nomination d'un commissaire aux revendications des Indiens et la nomination de M. Barber à ce poste ont soulevé d'amères critiques, ainsi qu'on peut le constater par exemple dans le Livre rouge :

> [TRADUCTION] Nous rejetons la nomination d'un seul commissaire parce qu'il a été nommé sans consultation et par le gouvernement lui-même. Il n'est pas impartial et il n'a aucun pouvoir si ce n'est celui de donner bonne conscience au gouvernement[24].

M. Barber a par la suite commenté cette réaction en disant que «les dirigeants indiens refusaient de traiter avec le Bureau parce que celui-ci leur paraissait provenir du Livre blanc et parce que le mandat de la Commission leur semblait de nature à écarter tout examen de la question des droits aborigènes[25]».

Le Livre blanc et la réaction qu'il a suscitée ont donc eu une grande influence sur le discours de la période. D'autres forces étaient cependant à l'oeuvre. L'intensification des pressions en faveur de la négociation des revendications territoriales et le rôle des tribunaux dans le règlement des différends ont joué un rôle considérable dans l'évolution du discours officiel sur les terres et le titre ancestral. Par exemple, en juillet 1972, la Union of

---

21. *Citizens Plus*, p. 10.

22. *Wahbung Our Tomorrows*, p. 26.

23. *Wahbung Our Tomorrows*, p. 27.

24. *Citizens Plus*, p. 20.

25. *Commissaire aux revendications des Indiens, un rapport : déclarations et mémoires*, p. 59.

British Columbia Indian Chiefs (UBCIC) soumettait au gouvernement fédéral une revendication territoriale fondée sur un titre ancestral. Également à cette époque, les négociations entre les Cris du nord du Québec et le gouvernement québécois concernant le projet d'aménagement hydro-électrique de la baie James avaient achoppé. Les Cris de la baie James et les Inuit de l'Arctique québécois ont par la suite amené la Société de développement de la Baie James devant les tribunaux à l'automne de 1972.

Le rapport de la commission Dorion, publié en 1971, donne un aperçu de l'évolution du discours sur les questions autochtones au Québec, à la suite de la publication du Livre blanc. La commission Dorion, dont le titre officiel est Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec, fut mise sur pied en 1966 pour répondre au sentiment de plus en plus aigu que la province devait affirmer et renforcer son intégrité territoriale.

La commission Dorion ne chercha nullement à effectuer une analyse exhaustive des questions autochtones au Québec; son mandat lui commandait de se pencher surtout sur des aspects «extérieurs» tels que les questions se rapportant à la frontière avec l'Ontario et la légitimité de la frontière entre le Québec et le Labrador. Parallèlement à ces questions, la commission s'est penchée sur des aspects internes tels que l'existence de propriétés fédérales et de droits territoriaux au Québec — notamment dans le cas des «terres réservées pour les Indiens» — ainsi que sur les conséquences des responsabilités constitutionnelles du gouvernement fédéral à l'égard des peuples autochtones.

Il est intéressant de noter que la commission Dorion a reconnu aux Indiens et aux Inuit des droits sur certaines parties du territoire québécois — droits variant selon les textes juridiques dont ils émanent[26]. Selon la commission, le Québec devait disposer d'un titre clair sur l'ensemble de son territoire et avoir la maîtrise des actes juridiques susceptibles d'avoir une incidence sur ce titre. Par ailleurs, les auteurs du rapport conseillaient au gouvernement du Québec d'empêcher l'émergence de questions susceptibles de nuire à l'intégrité territoriale de la province. Pour ce faire, la commission recommandait que le gouvernement du Québec assume une plus grande responsabilité à l'égard des peuples autochtones et que le gouvernement fédéral transfère sa compétence aux provinces, comme il le proposait dans le Livre blanc[27].

Toutefois, la commission notait également que le Québec devait utiliser son pouvoir existant pour reconnaître les droits légitimes des peuples

---

26. *Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec* (commission Dorion), volume 4, p. 389.

27. Commission Dorion, pp. 293, 401.

autochtones de la province et prendre les mesures qui s'imposent dans ce domaine. La commission recommandait que le gouvernement du Québec adopte immédiatement des mesures visant à reconnaître les droits des autochtones sur les terres du Nouveau-Québec. La Loi de 1912 transférant l'autorité sur la région de l'Ungava de la Compagnie de la Baie d'Hudson au Québec stipulait que le gouvernement provincial devait reconnaître les droits des Indiens sur ce territoire. Ces droits n'ayant jamais été officiellement reconnus, la commission proposait de remédier à cette lacune par la conclusion d'une entente entre le Québec, le Canada et les groupes autochtones de la province, entente dont les termes s'appliqueraient au Québec dans son ensemble sans aucune distinction régionale, culturelle ou linguistique susceptible d'affaiblir l'intégrité des frontières de la province[28].Dans le contexte de l'époque, cette recommandation de conclure une entente avec le Canada apparaît comme une tentative de profiter de l'ouverture créée par la publication du Livre blanc.

Cette recommandation n'a pas porté fruit immédiatement, mais la signature des premiers traités modernes — la Convention de la Baie James et du Nord québécois en 1976 et la Convention du Nord-Est québécois en 1977 — entamèrent le processus. Ces conventions signées avec les Inuit et les Cris et plus tard avec les Naskapis du Nord du Québec, constituent une reconnaissance *de facto* des droits fonciers des autochtones. Au niveau politique, le Parti québécois au pouvoir reconnaissait en deux étapes successives, en 1983 et 1985, les nations autochtones du Québec et leurs droits à l'autonomie gouvernementale au sein de la province[29].

Par ailleurs, on déployait des efforts juridiques pour régler une revendication territoriale présentée par les Nishga'as du nord-ouest de la Colombie-Britannique. Cette cause, l'affaire *Calder*, a d'abord été entendue en Colombie-Britannique à l'automne de 1969 mais les Nishga'as ont finalement fait appel devant la Cour suprême du Canada, qui a rendu sa décision en janvier 1973[30]. La Cour a rejeté la revendication des Nishga'as à cause d'une technicalité mais ce qu'il importe surtout de mentionner, c'est que six des sept juges ont confirmé le principe du titre ancestral de

---

28. Commission Dorion, p. 401.

29. Le 9 février 1983, le Cabinet a adopté 15 principes qui constituaient la base d'une politique reconnaissant l'autonomie gouvernementale. Le 20 mars 1985, l'Assemblée nationale a adopté une résolution garantissant aux autochtones du Québec le droit à l'autonomie gouvernementale, à leurs propres langues, cultures et traditions, et le droit de propriété et de contrôle sur certaines terres. Voir *Les fondements de la politique du gouvernement du Québec en matière autochtone*, 1988; et Alain G. Gagnon, *Quebec State and Society*, Nelson Canada, 1993.

30. *Calder et al.* c. *Procureur Général de Colombie-Britannique*, [1973] R.C.S.

propriété des autochtones[31]. La décision de la Cour discréditait clairement la position énoncée dans le Livre blanc consistant à rejeter les revendications en niant l'existence du titre ancestral.

Durant la période qui a immédiatement suivi l'arrêt *Calder*, le Council for Yukon Indian (CYI), dans le cadre de sa première manifestation publique, a présenté ses griefs et ses revendications territoriales au premier ministre dans un document intitulé *Together Today For Our Children Tomorrow* (janvier 1973). Ce document devait servir de fondement aux négociations du CYI avec le gouvernement du Canada. Compte tenu de la décision *Calder*, le premier ministre Trudeau a accepté de négocier la revendication, déclarant «en principe, je ne crois pas qu'il y ait une grande différence entre nous». Il a en outre qualifié l'approche du CYI de «positive et constructive», ajoutant «que le gouvernement aurait le plaisir de l'étudier»[32].

Dans *Together Today For Our Children Tomorrow*, le CYI soutenait que l'objet d'un règlement serait [TRADUCTION] «de permettre aux Indiens du Yukon de vivre et de travailler sur un pied d'égalité avec les Blancs[33]». Pour montrer que l'approche adoptée par les Indiens du Yukon était «positive et constructive», soulignons que leur objectif déclaré consistait à [TRADUCTION] «obtenir un règlement à la place d'un traité qui nous aidera, ainsi que nos enfants, à apprendre à vivre dans un monde en évolution. Nous souhaitons participer au développement du Yukon et du Canada et non l'entraver. Mais nous ne pouvons y participer qu'en tant qu'Indiens. Nous ne vendrons pas notre héritage pour obtenir rapidement quelques dollars ou un emploi temporaire[34]».

Pour réaliser cet objectif, le CYI a soutenu que les Indiens du Yukon devaient posséder les terres. La revendication reposait clairement sur l'établissement d'une assise territoriale :

> [TRADUCTION] Sans terres, les Indiens n'ont pas d'âme, pas de vie, pas d'identité, pas de but. Nous devons contrôler nos propres terres pour assurer notre survie culturelle et économique. Pour que les Indiens du Yukon prennent part à la vie sociale et économique du Yukon, nous devons posséder sur les terres et les ressources

---

31. Ces six juges étaient toutefois divisés à part égale quant à savoir si les droits s'appliquaient toujours ou s'ils avaient été éteints par des mesures de la Couronne.

32. Cité dans *Rapport de l'Enquête sur le pipeline de la route de l'Alaska*, p. 118.

33. *Together Today For Our Children Tomorrow*, p. 25.

34. *Together Today For Our Children Tomorrow*, p. 18.

naturelles des droits précis qui puissent suffire à nos besoins actuels et à venir[35].

Ils demandaient aussi une indemnisation monétaire pour la perte antérieure et à venir de droits de surface et tréfonciers, de même que la représentation des Indiens du Yukon au sein de tous les organismes, conseils ou bureaux de développement ou de contrôle des terres et des eaux. Les auteurs du document suggéraient de plus la mise en place d'une structure fédérale-territoriale-tribale de régie des fourrures, du poisson et du gibier et ils insistaient pour qu'aucun changement à la politique ou à l'administration qui concerne les Indiens du Yukon ne soit effectué avant leur consultation.

Le consentement du gouvernement à négocier avec le CYI n'est que l'un des nombreux aspects nouveaux des revendications territoriales au cours de la période. En août 1973, le gouvernement rejetait les revendications des peuples autochtones des Maritimes, indiquant qu'en dépit de l'existence d'une situation similaire à celle du CYI — c'est-à-dire l'absence de traité relatif à la cession de terres — le gouvernement était d'avis que les revendications des autochtones des provinces atlantiques et du sud du Québec étaient de nature différente[36]. Dans d'autres régions, principalement le Nord, les incitations et les pressions exercées en faveur du règlement des revendications par les peuples autochtones et le gouvernement étaient énormes. L'exploration pétrolière et gazière à grande échelle se poursuivait; on avait découvert des gisements de pétrole et de gaz naturel à Prudhoe Bay, en Alaska, de même que d'autres importants gisements de gaz dans les îles de l'Arctique et le delta du Mackenzie.

Compte tenu de toute cette activité, il n'est pas étonnant qu'au cours des années qui ont suivi la création de la Commission des revendications des Indiens, des particuliers et des groupes aient proposé des solutions visant à remplacer la commission ou toute l'approche de règlement des revendications. La Manitoba Indian Brotherhood s'est prononcée dans *Wahbung Our Tomorrows* en faveur de l'établissement d'une commission mixte qui serait formée d'un nombre égal de représentants du gouvernement et des autochtones et qui serait chargée d'examiner les questions de l'attribution et de l'aménagement des terres, d'élaborer une politique de rationalisation de l'utilisation des terres et de formuler des recommandations[37]. En 1971, bien sûr, le règlement négocié des

35. *Together Today For Our Children Tomorrow*, p. 31.

36. *Commissaire aux revendications des Indiens, un rapport : déclarations et mémoires*, p. 72.

37. *Wahbung Our Tomorrows*, p. 21.

revendications de l'Alaska a fourni un nouveau modèle pouvant remplacer l'approche fondée sur la confrontation et l'arbitrage. De façon indépendante, des groupes du gouvernement et de l'extérieur tiraient leurs propres conclusions de leurs expériences de la formule de l'arbitrage. Pour certains, cette approche s'avérait beaucoup trop rigoriste, négligeant de tenir compte des grands facteurs sociaux ou politiques. En outre, elle ne permettait pas aux autochtones de participer pleinement à la recherche des solutions[38]. Par contre, la formule des ententes négociées semblait offrir une approche plus globale prévoyant des compensations autres que de simples accords financiers :

> De telles solutions pourraient servir au règlement des questions relatives aux besoins futurs et de celles qui ont trait aux griefs passés et, ce qui est encore plus important, supposeraient une «acceptabilité réciproque» que l'on ne saurait escompter de l'arbitrage d'un tiers[39].

En réponse à l'arrêt *Calder*, à l'acceptation de la revendication du CYI en février et à quantité d'autres sujets de mécontentements et faits nouveaux survenus sur la scène des revendications territoriales au cours de cette période, Jean Chrétien, alors ministre des Affaires indiennes, présentait en août 1973 la politique gouvernementale sur les revendications territoriales. Il annonçait plus précisément que le gouvernement était prêt à accepter les demandes d'examen de revendications provenant des régions du Canada qui n'avaient pas été touchées par la négociation antérieure de traités visant l'extinction du titre ancestral. Outre ces revendications globales, le gouvernement se disait prêt à accepter des revendications particulières, c'est-à-dire celles reposant sur des allégations des peuples autochtones selon lesquelles le gouvernement n'aurait pas respecté un traité particulier ou d'autres obligations légales. Le gouvernement créa alors au sein du ministère des Affaires indiennes le Bureau des revendications des autochtones pour traiter les demandes.

Forcé de prendre en compte la décision *Calder*, le gouvernement a choisi la formule de la négociation pour régler les revendications territoriales. En 1973, M. Barber faisait la déclaration suivante sur le sujet :

> Pour le moment, au Canada, nous faisons l'essai de la négociation comme moyen de règlement des réclamations des Indiens. Personne ne sait si elle permettra de régler une partie importante des

---

38. *Commissaire aux revendications des Indiens, un rapport : déclarations et mémoires*, p. 100.

39. *Commissaire aux revendications des Indiens, un rapport : déclarations et mémoires*, p. 100.

réclamations concernant les traités et il est encore impossible à l'heure actuelle d'écarter le recours aux mécanismes d'arbitrage[40].

M. Barber fournit une évaluation et un aperçu utile du fonctionnement du processus de règlement des revendications territoriales. L'approche «expérimentale» de négociation définie par le gouvernement dans sa politique de 1973 dépendait de l'initiative des organismes autochtones de soumettre leurs revendications à un examen initial. Le gouvernement exigeait une préparation détaillée des demandes de règlement et fournissait des fonds à cet effet. Les demandes approuvées étaient portées au calendrier des négociations. Les mécanismes de règlement des revendications étaient lents, notamment en raison des problèmes de coordination qu'éprouvaient les bandes indiennes, de la complexité des problèmes et de l'hésitation de certains autochtones à prendre part à un processus dont ils risquaient de trouver le résultat insatisfaisant :

> Toutefois, il semble que dans la plupart des cas, les divers gouvernements soient maintenant disposés à prêter une oreille plus attentive aux doléances des Indiens quoique souvent ils attendent que ces derniers fassent les premières démarches. Ceci en soi, implique que ces questions ne surgiront pas de sitôt car, bien que les Indiens se soient bien organisés au niveau provincial et national ces dernières années, il est encore évidemment difficile que les positions des bandes éparpillées dans tout le pays soient définies et coordonnées afin qu'elles puissent servir de base dans les négociations au niveau provincial ou national, même si les structures pour ces négociations commencent à voir le jour.
>
> Il est difficile de mettre au point les mécanismes voulus car les problèmes sont complexes et les Indiens sont peu disposés à devenir prisonniers d'une méthode génératrice de solutions qu'ils jugeraient insatisfaisantes. Les Indiens ont longuement étudié les revendications qu'ils voulaient présenter. Bon nombre nous arrivent maintenant, dûment étayées, les Indiens sont loin d'avoir fini d'étudier et [...] d'énoncer leurs revendications. À mon avis, il serait inopportun et vain de se lier par un mécanisme définitif de règlement avant que les méthodes présentement utilisées n'aient eu la possibilité de porter des fruits. Dans l'intervalle, des négociations spéciales ont été entreprises sur des problèmes particuliers[41].

---

40. *Commissaire aux revendications des Indiens, un rapport : déclarations et mémoires*, pp. 96 et 113.

41. *Commissaire aux revendications des Indiens, un rapport : déclarations et mémoires*, p. 96.

À la fin de son mandat de commissaire, en 1977, M. Barber concluait toutefois qu'à cette époque, «le Gouvernement et les Indiens eux-mêmes avaient commencé à accepter le principe de régler au moyen de négociations les revendications des Indiens[42]».

Entre 1966 et 1973, la publication du Livre blanc et la réaction qu'il a provoquée, de même que le début des discussions sur les revendications territoriales, d'abord par l'entremise de la Commission des revendications des Indiens puis des tribunaux et, finalement, de la politique de 1973 du gouvernement, ont façonné le discours officiel sur les affaires autochtones. Il importe de se demander qui a participé au discours, comment ces intervenants y ont participé et quelles idées et valeurs sont ressorties de leurs contributions au discours officiel.

Le Livre blanc traitait des droits des Indiens inscrits ou signataires de traités, et ce sont les Indiens qui ont les premiers été poussés à l'action par ce qu'ils percevaient comme une nouvelle menace pour leur statut. D'autres facteurs, particulièrement les pressions en faveur de l'exploitation des ressources dans le Nord, ont amené d'autres peuples autochtones sur la scène politique. Le mouvement était dirigé par des organismes provinciaux et territoriaux. Dans le Nord, il s'agissait au départ généralement d'organismes pan-autochtones ou tout au moins non axés sur le statut, tandis que dans le Sud, on retrouvait surtout des organismes d'Indiens inscrits ou signataires d'un traité[43].

L'activité accrue et l'organisation des groupes d'autochtones ressort de façon évidente dans les documents publiés à cette époque. Outre les réponses au Livre blanc — tant la réponse directe publiée dans le Livre rouge que celle plus indirecte de *Wahbung Our Tomorrows* — il est clair qu'un certain nombre d'efforts ont été déployés par divers groupes autochtones. On pense notamment aux conflits entre les Cris et les Inuit de la baie James et le gouvernement du Québec, aux revendications présentées par la Union of British Columbia Indian Chiefs et le Council for Yukon Indians, à l'affirmation par les Micmacs de leurs droits issus de traités, à l'opposition manifestée par les Indiens signataires de traités des Prairies à l'égard de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*. Les documents de la Commission des revendications des Indiens regorgent d'éléments indiquant que les organismes autochtones s'efforçaient d'attirer l'attention du gouvernement et d'engager la discussion avec ses fonctionnaires.

---

42. *Commissaire aux revendications des Indiens, un rapport : déclarations et mémoires*, p. 59.

43. Le Council for Yukon Indians, par exemple, est né d'une union de la Yukon Association of Non-Status Indians et de la Yukon Native Brotherhood.

Le Commissaire aux revendications des Indiens a lui-même été un important intervenant stratégique au cours de cette période. Si le commissaire devait essentiellement son poste au Livre blanc et s'il n'avait pas par conséquent l'appui des organismes autochtones, sa stratégie consistant à se rendre au besoin chez les Indiens pour se renseigner sur les faits et sur leurs perceptions des problèmes afin de les transmettre au gouvernement semble en définitive avoir été utile aux Indiens. Elle leur a tout au moins permis d'établir une voie de communication avec le gouvernement, encore que cela n'ait pas été le mécanisme de négociation qu'ils souhaitaient. De cette façon, le commissaire est devenu un important intervenant dans le discours et son bureau, une importante structure pour faciliter la communication entre le gouvernement et les groupes autochtones.

Étant donné que le commissaire n'avait pas un mandat d'arbitre, le règlement des revendications était principalement confié à cette époque aux tribunaux. Cette façon de procéder était reconnue pour sa façon de défavoriser les demandeurs autochtones, compte tenu des précédents défavorables découlant de décisions rendues par des tribunaux euro-canadiens dans lesquels le point de vue des Indiens n'avait jamais été représenté :

> Il faudrait que les tribunaux rompent radicalement avec le précédent pour en venir à considérer ces obligations sous le même angle que les Indiens[44].

Il est peut-être ironique, dans ce cas, que l'élan en faveur d'un revirement de la politique gouvernementale au cours de cette période soit venu d'une décision d'un tribunal. Toujours est-il que la décision *Calder* rendue par la Cour suprême est parvenue à faire passer au gouvernement, du moins en partie, le message que s'efforçaient de lui transmettre les organismes autochtones. Les Indian Tribes of Manitoba, dans *Wahbung*, affirmaient par exemple que la relation entre les Canadiens et les Indiens reposait sur la négociation et sur la reconnaissance des droits ancestraux. La décision du gouvernement d'établir un processus de règlement des revendications fondé sur la négociation a donc renforcé la position des Indiens visés par les traités. La proposition visant la mise en place d'un tel mécanisme de règlement des revendications n'était que l'un des nombreux processus examinés au cours de cette période. Certains intervenants, par exemple, ont continué de réclamer une commission d'arbitrage indépendante pour régler les revendications.

Dès le départ, toutefois, l'essentiel du débat a tourné autour de l'existence des notions fondamentales de droits ancestraux. Le Livre blanc

---

44. *Revendications des Indiens au Canada*, p. 56.

ne reconnaissait pas, et cherchait même à supprimer, le statut collectif spécial véhiculé par les droits ancestraux, offrant à la place aux autochtones un avenir fondé sur les droits individuels fondamentaux que possèdent tous les Canadiens. La politique révélait les postulats du gouvernement selon lesquels la source des droits est essentiellement la Constitution telle qu'appliquée par le gouvernement et les tribunaux. Les organismes autochtones ont rejeté cette impudente tentative d'extinction de leurs droits, affirmant que ceux-ci leur viennent du Créateur, de leur lien de longue date avec la terre et, plus récemment, des traités négociés avec la Couronne. Le problème tenait au fait que le gouvernement, les tribunaux et la Constitution, pour des motifs intéressés, négligeaient de reconnaître et d'appliquer les droits existants des peuples autochtones. Le gouvernement ne pouvait toutefois abolir unilatéralement ces droits. En guise de solution, le Livre rouge proposait leur enchâssement dans la Constitution.

Le gouvernement soutenait que les Indiens ne détenaient aucun droit de propriété sur les terres mais qu'ils pouvaient, en utilisant les mêmes moyens que les autres Canadiens, en obtenir. Ce à quoi les auteurs du Livre rouge ont riposté en expliquant que les terres indiennes étaient des terres non cédées détenues en fiducie par la Couronne, tel que promis dans les traités. L'arrêt *Calder* de 1973 reconnaissait bien sûr l'existence d'un droit ancestral, mais il négligeait cependant de le définir. En réponse à cela, le gouvernement a annoncé qu'il entreprendrait des négociations avec les groupes autochtones pour régler leurs revendications. Le règlement de la revendication des autochtones de l'Alaska a servi de modèle aux autres revendications canadiennes, comme l'a montré le CYI dans *Together Today For Our Children Tomorrow*.

À la fin de cette période, le nouveau processus de règlement des revendications territoriales venait tout juste d'être annoncé et était considéré, du moins par certains, comme expérimental. Il fallait voir à partir de là si le processus de négociation serait le mécanisme approprié pour parvenir à des règlements et pour établir des relations pacifiques et équitables entre les peuples autochtones et le gouvernement canadien. Les droits et le titre ancestral demeuraient non définis aux yeux des tribunaux et du gouvernement, ce qui nous amène à la prochaine période visée par notre analyse.

DE 1973 À 1982 : L'ORGANISATION DES REVENDICATIONS

Les documents publiés au cours de cette période portent sur trois principaux secteurs : les revendications territoriales, le développement des ressources dans le Nord et l'explication et la reconnaissance des droits issus de traités. Ainsi, bien que l'activité dans le domaine des revendications territoriales ait débuté véritablement et se soit intensifiée, il y a aussi eu quelques tentatives en vue d'expliquer et de comprendre les différentes positions sur les droits

issus de traités et sur les répercussions du développement des ressources dans le Nord. L'évolution dans ces domaines sera mise en lumière à mesure que nous examinerons les documents concernant cette période dans le contexte des idées et des événements clés qui ont influencé le discours entourant les terres et le titre ancestral.

Les organismes autochtones se sont efforcés durant cette période d'expliquer les droits issus de traités et d'en obtenir la reconnaissance. Pour les autochtones, qu'ils soient ou non signataires de traités, les droits de chasse, de pêche, de piégeage et de cueillette constituent un élément important de la vie économique et culturelle. En reconnaissance de la valeur accordée à ces activités, la Federation of Saskatchewan Indian Nations, la Manitoba Indian Brotherhood et l'Indian Association of Alberta ont rédigé et présenté au gouvernement en 1974 un document intitulé *The Treaty Rights of Hunting, Fishing, Trapping and Gathering*. La publication visait à amorcer les négociations entre les gouvernements fédéral, provinciaux et indiens des Prairies concernant les droits de chasse, de pêche, de piégeage et de cueillette des Indiens signataires de traités des provinces des Prairies. Les négociations visaient deux objectifs :

> [TRADUCTION] affirmer que les conventions respectives relatives aux ressources naturelles n'étaient pas destinées à modifier les droits issus de traités, et rétablir les droits de chasse, de pêche, de piégeage et de cueillette issus de traités (abrogés par les lois fédérales et provinciales en restreignant l'exercice)[45].

Les Indiens des Prairies ont tiré leur motivation des changements historiques survenus dans leur vie et de certaines questions de principe concernant leur perception du traitement que leur avaient réservé les gouvernements fédéral et provinciaux par le biais des traités et des conventions de 1930 sur les ressources naturelles, qui conféraient aux autorités provinciales le pouvoir en matière de conservation des ressources halieutiques et fauniques :

> [TRADUCTION] Depuis 1930, les conventions sur les ressources naturelles ont été perçues de plus en plus par les juristes et les administrateurs gouvernementaux comme l'unique source des droits de chasse, de pêche et de piégeage des Indiens. Mais le peuple indien n'a été consulté ni avant, ni pendant la négociation de ces conventions, de sorte que le gouvernement fédéral a accordé peu d'attention à l'esprit et aux dispositions des traités dans le cadre de la rédaction des clauses destinées à reconnaître les droits des Indiens.

---

45. *Treaty Rights of Hunting, Fishing, Trapping and Gathering*, p. 1.

gouvernement fédéral était que le titre autochtone des Micmacs avait été annulé par l'effet de la législation au fil des années. Les Micmacs, rejetant cette notion en citant l'acceptation par le gouvernement d'autres revendications en provenance de la Nouvelle-Écosse et du Labrador, ont présenté leur revendication. Le gouvernement a continué de considérer les revendications des régions de l'Atlantique comme étant d'une qualité différente de celles du Nord ou de la Colombie-Britannique, en dépit du fait qu'aucune de ces régions n'était assujettie à des traités que l'on pourrait interpréter comme une cession de leurs terres ou une extinction de leur titre[60].

La revendication était composée de nombreux rapports de recherche documentant les conditions de vie chez les Micmacs, leur patrimoine historique et leur occupation des terres, ainsi que d'une brève analyse juridique des critères exposés dans l'arrêt *Baker Lake*. L'extrait qui suit donne un aperçu du sentiment d'injustice ressenti par les Micmacs :

> [TRADUCTION] Aucun règlement sur le gibier ou sur la faune ni aucune loi ne changera notre façon de vivre. La conséquence jusqu'ici a été de faire de nous des criminels, à vos yeux, sur nos propres réserves, parce que nous sommes des Indiens et que nous vivons différemment de vous. À cet égard, nous déclarons catégoriquement que vos lois sont *racistes* et qu'elles devraient être modifiées[61].

Les Micmacs voulaient que l'on reconnaisse leurs droits et leurs réserves. Leurs dirigeants proposaient plus spécifiquement que les gouvernements fédéral et provincial reconnaissent le territoire et le gouvernement micmacs. Ils concluaient leur document en déclarant que les Micmacs demanderaient compensation pour la destruction de leurs terres et de leur faune par les inondations causées par les projets de développement.

En réponse à toute cette activité, le gouvernement publiait en décembre 1981 *En toute justice*, la seconde version de sa politique sur les revendications globales. Il publiait aussi un énoncé complémentaire à sa politique sur les revendications particulières, *Dossier en souffrance*, au début de 1982. Ces énoncés de politique annoncent plusieurs changements au processus des revendications territoriales, bien que les hypothèses fondamentales y demeurent inchangées par rapport à l'approche de 1973. Les critères énoncés dans l'arrêt *Baker Lake* n'y sont pas présentés officiellement comme nouveaux critères d'établissement de la recevabilité de la revendication et l'on n'y retrouve aucune explication sur la mesure

---

60. Les Micmacs ont signé des traités de paix et d'amitié antérieurs à la Confédération mais ces traités ne portaient pas sur la cession des terres.

61. *Freedom to Live Our Own Way in Our Own Land*, p. 3.

dans laquelle ils peuvent influencer les décisions[62]. La politique ne renferme plutôt qu'un seul énoncé portant sur l'évaluation de la validité des revendications par le gouvernement, qui stipule que «la méthode actuelle qui sert à déterminer la validité des revendications continuera d'être employée[63]. Selon le document, tout changement à la politique repose sur des principes qui «sont issus de l'expérience acquise dans le domaine des négociations de revendications foncières tant ici qu'à l'étranger et des opinions exprimées au cours des années par les Autochtones du Canada[64]».

Dossier en souffrance répondait en partie aux nombreux points litigieux soulevés par les autochtones. Le MAINC recueillait les vues des organismes indiens, à la fois par des discussions directes et par l'examen de rapports et de mémoires. Les contraintes que pose la «responsabilité fiscale» viennent faire équilibre à cela. Il s'agit de l'un des premiers renvois explicites aux contraintes imposées par les répercussions financières du règlement des revendications :

> Le gouvernement a pris en considération tous les avis exprimés quand il a eu à établir ses nouveaux principes [...] la nouvelle politique qu'il vient d'adopter ne comblera pas tous les désirs de la population indienne, mais elle permettra de clarifier les procédures et de rendre plus souple l'ancienne pratique. En effet, le gouvernement a fait de son mieux pour répondre aux aspirations des Indiens dans les limites de sa responsabilité fiscale[65].

La politique prévoyait des changements à l'approche gouvernementale vis-à-vis du financement de la recherche, de l'élaboration et de la négociation des revendications. Elle exposait un nouveau système de contributions et de prêts consentis par divers services du MAINC dans le but d'assurer la participation des autres paliers de gouvernement au processus de règlement des revendications :

> Dans le cas de revendications touchant des questions du ressort provincial et des domaines d'intérêt et de compétences provinciaux,

---

62. Bien qu'ils ne soient pas présentés explicitement dans cette politique, les critères de l'arrêt *Baker Lake* ont eu une influence sur le règlement des revendications et ont été officiellement reconnus dans des politiques ultérieures.

63. *En toute justice : une politique des revendications*, p. 29.

64. *En toute justice : une politique des revendications*, p. 17.

65. *Dossier en souffrance : une politique des revendications des autochtones*, p. 16.

> il s'imposera que les provinces participent aux négociations pour que les règlements soient entièrement équitables[66].

En toute justice énonçait la nouvelle politique gouvernementale sur les revendications foncières globales, à commencer par la garantie suivante :

> L'énoncé de politique contenu dans ce livret est avant tout, en ce temps d'incertitude politique et de restrictions financières générales, la réaffirmation officielle d'un engagement, en l'occurrence celui de mener à un aboutissement complet et satisfaisant le règlement des revendications foncières des Autochtones[67].

Le gouvernement énonce trois objectifs dans sa politique sur les revendications globales : «reconnaître les droits fonciers des Autochtones en négociant des règlements justes et équitables; assurer que le règlement de leurs revendications permettra aux Autochtones de vivre comme ils l'entendent; et assurer que les termes des règlements des revendications respectent les droits de toutes les autres personnes[68]». Le document soutient précisément que «la politique a pour objet premier l'échange de droits fonciers autochtones qui sont non définis contre des droits et des avantages concrets. La loi qui consacre le règlement garantit ces droits et ces avantages[69]».

Ces objectifs font contraste avec les énoncés présentés en guise de fondement et d'objectif de la politique gouvernementale sur les revendications particulières dans *Dossier en souffrance*, particulièrement en ce qui a trait à la notion d'obligations légales à respecter, que l'on ne retrouve pas de la même façon dans la politique sur les revendications globales :

> [Les revendications particulières] sont demeurées en suspens pendant une longue période de notre histoire et il faut maintenant les régler sans plus tarder pour des raisons de justice, d'équité et de prospérité [...]

---

66. *En toute justice : une politique des revendications*, p. 29. Dans le cas des revendications visant des terres au nord du 60e parallèle, toutefois, les règles énoncées dans la politique sont quelque peu différentes :

> les négociations seront bilatérales entre, d'une part, les groupes requérants et, d'autre part, le gouvernement fédéral et aboutiront à des règlements soumis aux lois fédérales. Cependant, il y aura des dispositions qui prévoiront la participation des gouvernements territoriaux aux négociations dirigées par le gouvernement fédéral.

67. *En toute justice : une politique des revendications*, p. 3.

68. *En toute justice : une politique des revendications*, p. 7.

69. *En toute justice : une politique des revendications*, p. 19.

> Le gouvernement a clairement établi que son objectif premier en ce qui concerne les revendications particulières est de s'acquitter de son obligation légale, arrêtée au besoin par les tribunaux[70].

Selon *Dossier en souffrance*, «il peut y avoir obligation légale dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes : le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne; un manquement à une obligation découlant de la Loi sur les Indiens ou d'autres lois et règlements relatifs aux Indiens; un manquement à une obligation découlant de la responsabilité administrative du gouvernement à l'égard des fonds ou d'autres biens appartenant aux Indiens, et(ou) l'aliénation illégale de terres indiennes[71]».

Les deux politiques renferment des restrictions et des réserves importantes, fournissant un excellent aperçu des limites des intentions du gouvernement. Par exemple, en ce qui a trait aux revendications particulières, *Dossier en souffrance* stipule que «le règlement d'une revendication est final et sans appel» et que «sont irrecevables les revendications découlant d'événements antérieurs à 1867, à moins que le gouvernement fédéral n'ait expressément engagé sa responsabilité à l'égard de ces événements[72]». Finalement, on souligne dans la politique que «l'acceptation d'une revendication pour négociation ne peut être interprétée comme la reconnaissance d'une obligation de la part du gouvernement fédéral; si aucun règlement n'intervient et s'il s'ensuit un procès, le gouvernement se réserve le droit d'utiliser tous les moyens de défense à sa disposition, y compris la prescription légale, la règle du retard indu et l'absence de preuves recevables[73]».

Des notions similaires de restriction, de limites et de responsabilité sont mises en avant dans *En toute justice*. Les revendications territoriales globales sont restreintes aux groupes dont les droits fonciers «n'étaient visés par aucun traité et [...] sur lesquels aucune loi existante n'avait préséance[74]». Bien qu'il ait offert aux autochtones un plus grand contrôle sur leurs terres et une définition plus claire de leurs droits, le gouvernement a déclaré ce qui suit :

---

70. *Dossier en souffrance : une politique des revendications des Autochtones*, pp. 3, 19.

71. *Dossier en souffrance : une politique des revendications des Autochtones*, p. 20.

72. *Dossier en souffrance : une politique des revendications des Autochtones*, pp. 24, 30.

73. *Dossier en souffrance*, p. 30.

74. *En toute justice*, p. 11.

> Dans tous ces domaines, que l'utilisation soit réservée exclusivement aux Autochtones ou partagée avec tous, les lois générales actuelles sur la chasse, la pêche et le piégeage continuent de s'appliquer; à ces domaines s'appliquent en outre les politiques de conservation rationnelles, présentes et futures, et les mesures de sécurité publique[75].

Qui plus est, bien que la politique découle de l'idée selon laquelle les autochtones possédaient des droits fondés sur l'utilisation et l'occupation traditionnelles des terres et stipule que le gouvernement est prêt à négocier le règlement de revendications fondées sur cette prémisse, il refuse «que son acceptation de ces dernières ne représente pour lui une reconnaissance d'obligations légales[76]». En dépit de ces restrictions, la politique insiste sur la permanence des ententes négociées, par opposition aux ententes légales, en tant que processus officiel de règlement des griefs et des revendications[77].

Il y a donc eu beaucoup d'activités dans le domaine des revendications territoriales, non seulement en termes de politiques, comme l'illustre la divulgation des nouvelles politiques sur les revendications globales et particulières, mais aussi en termes de revendications proprement dites, comme l'illustre le nombre de revendications soumises au cours de cette période. Ces événements ont interagi avec les questions de développement des ressources dans le Nord, particulièrement avec les enquêtes réalisées par MM. Berger et Lysyk, qui étaient au courant de l'importance du règlement des revendications sur l'utilisation à venir des terres dans le Nord. Les points de vue exprimés par les organismes d'Indiens visés par un traité des Prairies concernant la reconnaissance des droits issus de traités dans le cadre de leur lutte pour expliquer la nature de leurs droits et en obtenir la

---

75. *En toute justice*, p. 24.

76. *En toute justice*, p. 12.

77. «La négociation demeure toutefois le mode privilégié de règlement pour le gouvernement, tout comme elle a en général été privilégiée par les demandeurs indiens.» L'engagement du gouvernement à poursuivre la négociation est aussi énoncé en ces mots dans *En toute justice* :

> Le gouvernement fédéral estime donc que les négociations constituent le meilleur moyen de répondre aux préoccupations légitimes des Autochtones dans le domaine des revendications globales. Elles permettent d'aborder les préoccupations des Autochtones avec beaucoup de souplesse; elles affirment et respectent à la fois les droits et les valeurs de toutes les parties en présence. Et, facteur important qu'il ne faut pas oublier, le gouvernement s'est entièrement engagé à les faire réussir. (p. 22)

reconnaissance ont eux aussi contribué au discours officiel au cours de la période.

Entre 1973 et 1982, de nouveaux intervenants se sont joints au discours officiel sur les terres et le titre ancestral. Comme cela avait été le cas au cours de la période précédente, le discours était dominé par les politiques gouvernementales et les contributions des organismes indiens. Le gouvernement fédéral y a directement contribué en publiant *Dossier en souffrance* et *En toute justice*. Il est en outre significatif qu'il ait participé au discours de façon indirecte par l'intermédiaire d'enquêtes qu'il a parrainées — les enquêtes Berger et Lysyk — sur les gazoducs dans le Nord.

En termes de contributions des autochtones au discours, une structure organisationnelle plus vaste et plus profonde apparaît de façon évidente. La Fraternité des Indiens du Canada a commencé à participer activement au débat au cours de cette période, au cours de laquelle ont aussi été publiés des documents d'organisations provinciales représentant les Indiens inscrits et non inscrits, dont la Federation of Saskatchewan Indian Nations, la Metis Association of Nortwest Territories et les Micmacs de Ktaqamkuk, à Terre-Neuve. Nous avons aussi observé des signes de collaboration de la Federation of Saskatchewan Indian Nations, de la Manitoba Indian Brotherhood et de l'Indian Association of Alberta aux efforts conjoints de production du document *The Treaty Rights of Hunting, Fishing, Trapping and Gathering* en 1974.

Comme cela était vrai dans le cas des documents de la période précédente, les participants autochtones ont eu recours au sein de leurs groupes respectifs à des méthodes générales de consultation sur le contenu et le message du document. Pour obtenir de l'information plus factuelle, comme celle nécessaire pour présenter une revendication territoriale, ces organismes se sont cependant fiés au travail d'universitaires et de consultants non autochtones. Les intervenants gouvernementaux et parrainés par le gouvernement, bien qu'ils se soient fiés à la consultation interne, particulièrement pour les énoncés de politiques, ont consacré dans leurs documents une place importante à la description de leur consultation d'intervenants non gouvernementaux, particulièrement des autochtones, dans le cadre du processus.

Les enquêtes parrainées par le gouvernement réalisées à cette époque — plus précisément, l'Enquête Berger et l'Enquête Lysyk — ont fait ressortir clairement que les peuples autochtones seraient prêts à utiliser tous les moyens disponibles pour communiquer leurs points de vue au gouvernement. Conscients que les occasions qui leur étaient offertes de consulter le gouvernement au sujet de leurs droits et de leurs griefs étaient rares, les peuples autochtones ont eu recours à tout mécanisme possible. Cela semble indiquer un contraste entre la consultation pratiquée par le gouvernement et celle des enquêtes; le gouvernement ne fait pas allusion à

une consultation significative des peuples autochtones dans ses propres documents tandis que les enquêtes, groupes de travail et autres interventions parrainées par le gouvernement ont fourni aux autochtones une occasion de se prononcer.

Le processus qui a dominé la période est celui qui entoure la négociation des revendications territoriales. Chaque nouvelle revendication présentée marquait le début d'un processus officiel d'interaction entre le gouvernement et la bande ou l'organisme requérant. La politique du gouvernement et le processus de traitement des revendications n'ont cependant pas donné lieu à un dialogue approfondi entre le gouvernement et les requérants au sujet de la nature de leur relation. Qui plus est, le processus n'est pas immédiatement devenu le moyen grâce auquel les peuples autochtones parviendraient à obtenir la reconnaissance juridique officielle de ce qu'ils percevaient comme étant leurs droits fonciers et à l'autodétermination, entre autres droits existants. Il s'agissait d'un processus étroitement contrôlé conçu pour produire des résultats très bien définis. Ce processus visait l'extinction, plutôt que la reconnaissance, du titre ancestral. Guidé principalement par des critères juridiques et politiques, il devait, dans le cas des revendications globales, mener à la production d'ensembles clairement définis de droits et de privilèges concernant les terres et les ressources et, dans le cas des revendications particulières, permettre de réparer des abus antérieurs du gouvernement.

Certaines des conséquences de la politique et de l'organisation gouvernementales de traitement des revendications ont été exprimées dans les documents publiés à la fin de cette période. L'une de ces conséquences semble avoir été que les groupes autochtones se sont développés et organisés davantage au niveau des bandes de façon à pouvoir réaliser les recherches liées aux revendications, produire leurs revendications et se préparer à la négociation. Le processus de revendications a aussi créé un nouveau foyer d'attention pour les organismes autochtones à plus vastes assises. Ils pouvaient faire valoir leurs exigences relatives à leurs droits en faisant appel au processus et aux postulats sur lesquels reposent les politiques en matière de revendications. La politique des revendications était le fruit de négociations directes entre les requérants et le gouvernement mais les règles en étaient tellement strictes que le processus a laissé insatisfaits beaucoup de groupes autochtones.

Les politiques et les processus de revendications ont porté plusieurs idées et questions au centre du discours. L'interprétation juridique que se faisait le gouvernement de ses obligations était contraire à l'interprétation de la responsabilité fiduciaire gouvernementale par les autochtones. Le gouvernement jugeait ses obligations bien arrêtées : les critères juridiques étaient établis, les revendications admissibles étaient traitées et la solution était un règlement final qui éviterait tout retour sur la question. Du point de

vue des autochtones, le processus laissait davantage place à l'interprétation et offrait plus de latitude concernant les points pouvant être abordés et la façon de les régler. Il prévoyait une évolution dans la relation.

Cette tension a été partiellement exprimée dans le cadre de la question de l'accès des groupes autochtones au processus. Le fait que les concepts des droits et du titre ancestral n'aient pas été définis aux yeux du gouvernement et des tribunaux a conduit le gouvernement à une interprétation restrictive de l'accessibilité au processus de revendication. En 1979 l'arrêt *Baker Lake* a fourni une définition plus précise et a influé sur la politique des revendications publiée en 1981.

Les autochtones et leurs organismes percevaient en outre un problème immédiat au niveau des rôles multiples joués par le gouvernement fédéral tout au long du processus de revendication. Selon eux, les fonctionnaires du MAINC et du ministère de la Justice se trouvaient en conflit d'intérêts parce qu'ils étaient en position de décider de la validité des revendications concernant le MAINC lui-même, particulièrement dans le secteur des revendications particulières.

Les droits de chasse, de pêche, de piégeage et de cueillette soulevaient également le problème de la compétence et du pouvoir des gouvernements à enfreindre les droits ancestraux non encore reconnus. La répartition constitutionnelle des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux dans les domaines des Indiens et des terres indiennes et des ressources foncières et naturelles venait compliquer la résolution des problèmes.

Les restrictions quant au nombre de revendications pouvant être négociées à un quelconque moment montraient en outre clairement à certains que la priorité du gouvernement n'était pas de régler toutes les revendications mais bien de ne régler que celles touchant des régions dans lesquelles il souhaitait permettre la réalisation d'importantes activités de développement énergétique ou d'autres activités de développement économique. Plusieurs personnes ont toutefois fait remarquer que pour le reste du gouvernement, et même pour le reste du MAINC, les revendications territoriales n'avaient aucun effet sur les décisions en matière de développement.

La période de 1973 à 1980 a été une période d'accumulation d'expériences qui ont mené à la publication par le gouvernement en 1981 et en 1982 des politiques sur les revendications globales et particulières. Quant à savoir si les règlements de revendications conclus dans la région de la baie James constituent le meilleur modèle ou s'il pourrait de fait y avoir un seul modèle pour tout le pays, la question ne fait l'objet d'aucun consensus. Le gouvernement a maintenu un contrôle extrêmement serré sur la participation au processus de revendications, comme cela ressort de façon évidente des documents *En toute justice* et *Dossier en souffrance*. Ainsi,

bien que les politiques et les processus entourant les revendications territoriales aient amené de nouveaux éléments au sein du discours au cours de cette période, ils n'ont pas permis d'établir un dialogue entre les peuples autochtones et le gouvernement.

DE 1980 À 1987 : LA CONSTITUTION ET LES REVENDICATIONS TERRITORIALES

Les éléments nouveaux dans le discours officiel sur les terres et le titre ancestral au cours des années 80 sont survenus dans deux arènes différentes. La première est l'arène constitutionnelle, étant donné que le rapatriement a fourni aux peuples autochtones de nouvelles occasions et de nouveaux véhicules pour exprimer aux gouvernements leurs positions concernant les terres et le titre ancestral. La seconde arène, celle des revendications territoriales, n'était pas une nouvelle avenue, bien qu'elle ait effectué quelques nouveaux virages au cours de cette période. À cette époque, ces deux processus se sont développés simultanément, les modifications aux politiques sur les revendications territoriales énoncées dans *En toute justice* et *Dossier en souffrance* coïncidant avec les efforts du premier ministre Trudeau en vue de rapatrier la Constitution canadienne à la fin des années 70 et au début des années 80.

Le statut constitutionnel des droits des peuples autochtones était alors incertain puisqu'on les a d'abord laissés de côté, puis inclus, puis retirés du débat sur le rapatriement de la Constitution, pour finalement les y réintégrer à la fin de novembre 1981. Cette incertitude, de même que les menaces ou les promesses que recelait implicitement le processus constitutionnel, ont amené quantité d'organismes autochtones à vouloir influencer les résultats. Ils ont donc publié un certain nombre de documents visant à expliquer, à définir, à protéger et à défendre leurs droits tout au long des négociations constitutionnelles.

Les inquiétudes des peuples autochtones au sujet du rapatriement se reflétaient dans plusieurs des documents. La Union of British Columbia Indian Chiefs (UBCIC), dans son exposé de principe de 1980 intitulé *Indian Nations: Self-Determination or Termination*, s'opposait par exemple au rapatriement en invoquant que la rupture de la relation fiduciaire avec la Couronne britannique marquerait pour les autochtones la fin des droits ancestraux, la perte de leurs terres et de leurs ressources et l'assimilation culturelle du peuple indien à la société canadienne.

Peu de temps après, la Metis and Non-Status Indian Constitutional Review Commission du Conseil national des autochtones du Canada (CNAC) publiait *Native People and the Constitution of Canada* (1981). Bien que sur un ton plus tempéré, les auteurs du document y exposent clairement le malaise intrinsèque avec lequel les groupes autochtones envisageaient les conséquences du rapatriement :

> [TRADUCTION] Nous pouvons réellement avoir de l'empathie pour les Métis qui ont exprimé leurs grandes inquiétudes vis-à-vis du processus de rapatriement et de modification de la Constitution. Si le gouvernement du Canada a pu faire ce qu'il a fait alors qu'il n'avait pas le pouvoir de modifier la Constitution, disent-ils, songez à ce qu'il pourrait faire lorsqu'il aura acquis ce pouvoir[78].

Le rapport a été rédigé grâce au financement de base assuré par le gouvernement fédéral au CNAC. La commission a recueilli les opinions des Métis et des Indiens non inscrits, de même que ceux d'universitaires et de dirigeants politiques non autochtones, sur les effets qu'aurait le rapatriement de la Constitution. L'objet principal de la démarche était d'utiliser les conclusions du rapport pour informer les participants du processus constitutionnel.

La commission est revenue aux positions et aux principes fondamentaux touchant les droits ancestraux des autochtones et la relation des peuples autochtones avec la société canadienne. Elle percevait les droits ancestraux comme étant [TRADUCTION] «les droits collectifs que possédaient les peuples autochtones avant la venue des Européens sur le sol nord-américain. Ces droits incluent ceux rattachés aux terres, aux ressources, à la langue, à la culture et à l'autodétermination politique». La reconnaissance la plus fondamentale de ces droits est peut-être celle des droits fonciers des autochtones :

> [TRADUCTION] Le titre ancestral repose sur l'occupation et l'utilisation de la terre et de ses ressources par les peuples autochtones depuis des temps immémoriaux. Il s'agit d'un héritage et d'un droit transmis d'une génération à l'autre[79].

Les points de vue énoncés au sujet des droits ancestraux sur les terres et de l'utilisation de leurs ressources étaient variés. On souligne dans le rapport que l'Inuit Tapirisat du Canada avait demandé d'échanger les droits ancestraux fondés sur l'utilisation des terres et leur occupation contre de nouveaux droits en common law rattachés aux terres, aux traditions et aux coutumes inuit. Les Métis et les Indiens non inscrits qui ont comparu aux audiences ont affirmé que leurs droits sur les terres et les ressources devraient être intégrés à la formule des ententes de partenariat avec les sociétés d'exploitation des ressources et les gouvernements et que l'on devrait leur garantir la représentation au sein de tous les conseils et organismes qui contrôlent le rythme de développement et de gestion des ressources. La commission a toutefois clairement placé ces opinions dans le contexte des titres ancestraux, soutenant que [TRADUCTION] «les

---

78. *Native People and the Constitution of Canada*, p. 66.

79. *Native People and the Constitution of Canada*, pp. 17, 18.

témoignages historiques et la preuve juridique confirment l'applicabilité des titres ancestraux aux Métis et aux Indiens non inscrits[80]».

Le rapport s'attarde ensuite à certains des principes sous-jacents des revendications territoriales et à la façon dont ils se rattachent à la vie des Métis et des Indiens non inscrits, y compris au lien entre les accords sur des revendications territoriales et le développement économique, les ressources naturelles et la reconnaissance des droits ancestraux :

> [TRADUCTION] Les architectes des accords sur des revendications territoriales au Canada prétendent promouvoir le développement des ressources non renouvelables tout en protégeant les styles de vie autochtones. Par ces ententes, on s'attend à ce que les peuples autochtones abandonnent leur titre ancestral sur le territoire en échange d'argent, de quelques terres et de droits de chasse, de pêche et de piégeage. Les peuples autochtones perçoivent les choses différemment; ils insistent sur le fait que dans le cadre de tout règlement, leurs droits devraient être reconnus et non éteints[81].

La commission s'est fondée sur des accords et des propositions de revendications antérieures, citant *Our Land, Our Culture, Our Future*, la proposition de revendication présentée en 1977 par la Metis Association of the Northwest Territories, comme étant la «plus élaborée» des propositions de revendication territoriale. Elle souligne aussi «l'opposition profonde» qu'ont soulevée les deux accords sur des revendications territoriales précédents, à savoir la Convention de la Baie James et du Nord québécois et l'entente de principe du Comité d'étude des droits des autochtones (CEDA) dans l'Ouest de l'Arctique. Cette opposition reposait sur le fait que les deux ententes étaient fondées sur l'extinction de titres ancestraux en échange d'une indemnité et que toutes deux excluaient effectivement les peuples autochtones du partage des bénéfices découlant du développement des ressources.

Dans son rapport, la commission incitait fortement le gouvernement fédéral à éliminer la distinction entre les revendications globales et particulières et à hâter le règlement des revendications territoriales des

---

80. *Native People and the Constitution of Canada*, p. 18. Pour appuyer cette position, le document cite l'adhésion des Métis au Traité 3 en Ontario, sur laquelle portait l'affaire *St. Catherine's Milling* en 1889; la Convention de la Baie James et du Nord québécois, qui incluait les Indiens non inscrits et les Inuit; les revendications du Yukon, qui incluaient les Métis et les Indiens non inscrits; et la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et les lois fédérales subséquentes, qui reconnaissaient les droits fonciers des Métis.

81. *Native People and the Constitution of Canada*, p. 80.

Métis et des Indiens non inscrits[82]. La grande portée de l'enquête a forcé la commission à examiner tous les mécanismes disponibles pour parvenir à ses buts :

> [TRADUCTION] Nous approuvons de tout coeur ceux qui ont insisté sur le fait que la nouvelle Constitution ne peut être juste si elle repose sur une grossière injustice. Ainsi, nous croyons que le règlement des revendications des Métis et des autres autochtones devrait s'effectuer de pair avec les discussions constitutionnelles touchant les droits ancestraux[83].

La commission soulignait cependant les problèmes que pose l'utilisation du processus de traitement des revendications en vigueur comme moyen pour parvenir à cette fin. Elle mettait en lumière dans son rapport des exemples internationaux d'organismes et de tribunaux mis sur pied et utilisés efficacement pour régler des revendications territoriales :

> [TRADUCTION] Il est de la plus haute importance qu'un nouvel organisme soit créé pour régler les revendications des autochtones, un organisme familier avec les enjeux et détaché des préjugés raciaux et culturels de ceux qui ont déjà été créés. D'autres pays ont institué des tribunaux spéciaux pour régler les revendications territoriales des peuples autochtones. La Nouvelle-Zélande possède un tribunal foncier Maori et on retrouve également des tribunaux spéciaux en Papouasie-Nouvelle-Guinée, aux Fiji et dans le territoire du nord de l'Australie[84]

La commission recommandait la création d'un tribunal des revendications autochtones qui serait une division spéciale permanente de la Cour fédérale. Les nominations seraient effectuées par le gouverneur en conseil à partir des recommandations des peuples autochtones.

La Metis and Non-Status Indian Constitutional Review Commission oeuvrait dans un contexte d'importants processus constitutionnels. À cette époque, les peuples autochtones étaient représentés au niveau fédéral par la Fraternité des Indiens du Canada (devenue par la suite l'Assemblée des Premières nations), le Conseil national des autochtones du Canada et l'Inuit Tapirisat du Canada et recevaient à ce titre des fonds du gouvernement fédéral. Pendant les consultations de la commission, les trois organismes autochtones nationaux faisaient eux aussi du lobbying à Westminster dans le but de convaincre le Parlement britannique de rejeter le rapatriement de

82. *Native People and the Constitution of Canada*, p. 82.

83. *Native People and the Constitution of Canada*, p. 66.

84. *Native People and the Constitution of Canada*, p. 67.

la Constitution canadienne à moins qu'elle ne renferme des dispositions adéquates concernant les droits ancestraux.

L'enchâssement des droits ancestraux dans la Constitution a finalement été assuré en janvier 1981, mais lors d'une rencontre des premiers ministres en novembre de la même année, les dispositions relatives aux droits ancestraux en ont été retirées. Cette mesure a décidé le CNAC, le Comité inuit sur les affaires nationales, la Native Women's Association of Canada, la Dene Nation des Territoires du Nord-Ouest et le Council for Yukon Indians à s'unir au sein de la Coalition pour les droits des autochtones afin d'obtenir le rétablissement de leurs droits. La composition de la coalition est intéressante. Bien que le CYI et la Dene Nation aient été membres de la FIC, ils comptaient parmi leurs membres aussi bien des Indiens inscrits que des Indiens non inscrits. À la fin de novembre 1981, les droits ancestraux existants étaient à nouveau inclus dans le dossier constitutionnel et d'autres dispositions prévoyaient la tenue, au cours de l'année suivante, d'une conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones. Finalement, la Constitution était promulguée le 17 avril 1982; on y retrouvait intactes les dispositions modifiées relatives aux droits ancestraux.

Pendant que se poursuivait la lutte pour la protection des intérêts des autochtones dans le rapatriement de la Constitution, des faits nouveaux survenaient aussi dans l'arène des revendications territoriales, alors que le respect par le gouvernement de ses obligations dans le cadre du premier règlement de revendications territoriales faisait l'objet d'un examen minutieux. En mars 1981, après au moins une année de déclarations publiques affirmant que le Canada et le Québec n'avaient pas assumé leurs obligations aux termes de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, des représentants des signataires cris et inuit se sont présentés devant le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Nord de la Chambre des communes. Le Comité a alors produit une déclaration dans laquelle il appuyait «les doléances des parties autochtones selon lesquelles le Canada et le Québec avaient omis de mettre en oeuvre d'importantes dispositions de la Convention[85]».

Cette déclaration a conduit à examiner dans quelle mesure le gouvernement s'acquittait de ses obligations en vertu de la Convention. En février 1982, les fonctionnaires du gouvernement fédéral ont publié l'*Étude de la mise en oeuvre, par le gouvernement fédéral, de la Convention de la Baie James et du Nord québécois*. Une équipe de fonctionnaires du MAINC et du ministère de la Justice a réalisé l'étude. Le rapport final, rédigé à

85. *Étude de la mise en oeuvre, par le gouvernement fédéral, de la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, p. 1.

l'intention du Cabinet, reposait sur l'examen de mémoires présentés par les Cris et les Inuit, de dossiers du MAINC et d'autres ministères, d'opinions du ministère de la Justice et d'entrevues avec des représentants cris et inuit et avec d'autres personnes ayant pris part à la négociation et à la mise en oeuvre de la Convention.

De l'avis des fonctionnaires du ministère de la Justice, le Canada n'avait pas violé la Convention. Il ressortait en outre clairement de l'étude que les dispositions de cette dernière donnaient toutefois au gouvernement fédéral une grande latitude dans l'exercice de ses obligations, de sorte que la façon dont les engagements seraient respectés relevait habituellement de la «politique» plutôt que de la «loi» :

> nombre des principales obligations assumées par le Canada sont formulées d'une façon qui lui accorde l'entière discrétion de les assumer. La détermination du niveau de financement ainsi que du moment et de la façon dont les engagements seront respectés relève habituellement de la politique et non de la loi[86].

Outre les engagements discrétionnaires du gouvernement fédéral, le rapport soulignait aussi le climat financier parmi les facteurs qui influent sur l'action gouvernementale :

> Les restrictions budgétaires fédérales imposées au cours des dernières années ont empêché, dans une mesure plus ou moins grande, d'atteindre aussi rapidement qu'on l'espérait les objectifs visés en 1975. D'une manière générale, les fonds actuellement affectés aux programmes concernant les autochtones sont insuffisants pour permettre de faire face aux besoins reconnus. Cette situation a eu tendance à ralentir le développement dans de nombreuses collectivités indiennes, y compris celles qui sont visées par la Convention[87].

Le document insistait sur la nécessité de clarifier et de comprendre la Convention et soulignait les secteurs dans lesquels il était évident que le gouvernement n'avait pas assumé ses obligations. On y prônait la réalisation d'examens réguliers et l'élaboration de stratégies et de mécanismes de négociation détaillés pour créer un système d'application plus efficace.

Pendant ce temps, dans la région de l'Atlantique, les Micmacs n'en étaient pas au même point dans le processus de revendications territoriales. Ils attendaient toujours la décision du Bureau des revendications des

---

86. *Étude de la mise en oeuvre, par le gouvernement fédéral, de la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, p. 10.

87. *Étude de la mise en oeuvre, par le gouvernement fédéral, de la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, p. 16.

autochtones concernant leur revendication, présentée en 1980 dans *Freedom to Live Our Own Way in Our Own Land*. En juin 1982, le gouvernement de Terre-Neuve publiait *Assessment and Analysis of the Micmac Land Claim in Newfoundland*. Ce document était l'oeuvre d'un seul chercheur, M. Albert Jones, qui, se fondant sur une approche historique et juridique, y compris sur les critères énoncés dans l'arrêt *Baker Lake*, concluait [TRADUCTION] «que la revendication n'avait aucune justification légale ou historique. L'interprétation et la documentation de la présence des Micmacs à Terre-Neuve, telle qu'énoncée dans la revendication, ne confirment ni l'hypothèse selon laquelle les Micmacs peuvent être considérés comme les premiers habitants, ni le fait que le secteur revendiqué a été utilisé et occupé depuis des temps immémoriaux par les Micmacs à l'exclusion des autres peuples[88]». Le premier ministre de Terre-Neuve a accepté les conclusions du rapport Jones et a rejeté la revendication des Micmacs.

Le mois suivant, en juillet 1982, l'Indian and Inuit Support Group of Newfoundland and Labrador réagissait au rejet de la revendication par le gouvernement de Terre-Neuve en publiant son propre document, *The Newfoundland Government's Rejection of the Micmac Land Claim*. Le document cite d'autres recherches effectuées par les Micmacs à l'appui de leurs revendications — recherches dont ne fait pas mention le rapport Jones et qui contredisent bon nombre des points qu'il soulève. Le document met en lumière le fait que le processus de revendications n'est pas un processus juridique officiel; cette approche avait été proposée et rejetée précédemment au profit du processus moins officiel de négociation adopté en 1973. L'Indian and Inuit Support Group soutenait que la détermination de la validité du processus était une décision «quasi-juridique» et spéculait sur la façon dont la question pourrait être réglée par les tribunaux :

> [TRADUCTION] Si l'actuel processus de négociation informelle devait changer, et si les Micmacs devaient intenter une action contre le gouvernement, ils pourraient sans aucun doute prouver le bien-fondé de leur cause en s'appuyant sur les critères de l'arrêt *Baker Lake*. Mais cela exigerait d'abord une interprétation juridique de ces critères à l'intérieur du contexte géographique et historique particulier de la revendication des Micmacs[89].

88. *Assessment and Analysis of the Micmac Land Claim in Newfoundland*, p. 14.

89. *The Newfoundland Government's Rejection of the Micmac Claim*, p. 6.

Le groupe s'inquiétait toutefois encore plus de l'ingérence du gouvernement provincial dans le processus des revendications entre le gouvernement fédéral et les Indiens[90].

Pendant que l'on discutait de revendications territoriales à Terre-Neuve, il était question des droits fonciers issus de traités dans l'ouest du Canada. En janvier 1983, le gouvernement du Manitoba publiait le *Report of the Treaty Land Entitlement Commission*. Le commissaire Leon Mitchell y abordait un éventail de questions en se fondant sur les résultats d'audiences publiques et sur l'examen de documents présentés par des personnes et organismes intéressés, y compris sur une recherche effectuée par le Treaty and Aboriginal Rights Research Centre of Manitoba. Le rapport ne liait l'intervention de la commission manitobaine ni au processus constitutionnel, ni au règlement imminent de revendications dans le cadre du processus de traitement des revendications particulières du gouvernement fédéral. En fait, il n'invoquait aucun motif précis pour la mise sur pied de la commission, si ce n'est que [TRADUCTION] «cela apparaissait souhaitable d'examiner la question d'un fondement pour le règlement contemporain des droits fonciers issus des traités au Manitoba».

Le rapport fait mention de l'accord de 1977 de la Saskatchewan, qu'il qualifie de précédent dans le règlement des revendications de droits fonciers issus de traités, particulièrement en ce qui a trait à l'établissement d'une population de base appropriée et, partant, d'une quantité de terres appropriées, pour un règlement foncier[91]. Peu importent les décisions

---

90. L'extrait suivant illustre son point de vue :

> [TRADUCTION] Il est absolument sans précédent pour un gouvernement provincial ou territorial de porter un jugement sur la validité d'une revendication autochtone, étant donné que de telles revendications sont en fait présentées au gouvernement fédéral [...] Même si le rejet par la province n'a aucun poids sur le plan juridique, il s'agit d'une tentative évidente d'influencer la décision fédérale. C'est également une mise en garde que la province sert implicitement au gouvernement fédéral, menaçant de rendre les négociations difficiles si la revendication des Micmacs est jugée valide. p. 3)

91. L'accord de la Saskatchewan, conclu entre la FSIN, la province de la Saskatchewan et le gouvernement fédéral, a été annoncé dans un communiqué du MAINC le 24 août 1977. L'accord énonçait les moyens d'appliquer un droit foncier issu d'un traité en souffrance. L'une des principales dispositions touche la formule utilisée pour déterminer la quantité de terres à transférer. La formule de la Saskatchewan a établi le 31 décembre 1976 comme date limite pour déterminer l'étendue du droit. La formule de base énoncée est : population (au 31 décembre 1976) fois affectation de terres égale droit. Étant donné que la plupart des bandes ont déjà reçu certaines terres, l'équation est en réalité : population fois affectation

provinciales concernant les droits fonciers, le commissaire faisait remarquer que [TRADUCTION] «la responsabilité d'assurer l'exécution pleine et entière des droits fonciers incombe en tout temps au Canada et non aux bandes ou à la province[92]».

Entre 1983 et 1987, le discours a été fortement influencé par les conférences constitutionnelles sur les questions autochtones. La *Loi constitutionnelle de 1982* exigeait que les premiers ministres rencontrent les représentants autochtones dans le cadre d'une conférence constitutionnelle dans l'année suivant le rapatriement. En mars 1983, les premiers ministres ont rencontré des représentants autochtones pour traiter [TRADUCTION] «de questions qui touchent directement les peuples autochtones du Canada, y compris de l'identification et de la définition des droits de ces peuples à inclure dans la Constitution du Canada[93]».

Les participants à la conférence ont élaboré un accord constitutionnel sur les droits des autochtones modifiant la *Loi constitutionnelle de 1982* et prévoyant la tenue d'une série de conférences des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones au cours des quatre années suivantes. Au même moment, on ajoutait le paragraphe 35(3) de la *Loi constitutionnelle de 1982* pour y stipuler clairement que les droits issus des traités protégés par le paragraphe 35(1) incluent «les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis».

Les conférences constitutionnelles offraient une nouvelle tribune pour la discussion et la reconnaissance des droits. Bon nombre des documents publiés au cours de cette période l'ont été dans le but d'éclairer de quelque façon les discussions tenues aux conférences. En avril 1983, par exemple, le Constitution and Land Claims Secretariat de la Manitoba Metis Federation (MMF) publiait *Manitoba Metis Rights: Constitutional Consultation: Final Report*. La MMF avait amorcé un processus de recherches et de consultations communautaires et avait convoqué une assemblée sur les droits des Métis (Metis Rights Assembly) en prévision de la conférence constitutionnelle de mars 1983 des premiers ministres. La MMP expliquait comme suit ses objectifs :

---

de terres moins terres déjà reçues égalent droit. Au cours des négociations, les parties ont débattu la question de savoir si la population devait être calculée au moment de la signature du traité d'origine ou selon la conception autochtone du droit dans l'esprit des traités, qui affirme que le droit continue à croître au même rythme que la population de la bande.

92. *The Treaty Land Entitlement Commission: January 18, 1983*, p. 4.

93. *Manitoba Metis Rights: Constitutional Consultation: Final Report*, p. 2.

> [TRADUCTION] Après 100 ans, nous avons une chance de plus de négocier nos droits. Nos principales priorités demeurent les terres et l'autonomie gouvernementale, tout comme il y a 100 ans. Nous espérons que ces discussions constitutionnelles se poursuivront jusqu'au règlement de la question de ces droits[94].

En matière de terres et de titre ancestral, la MMF soutenait que la Constitution devait assurer aux Métis les droits de propriété collective des terres et des ressources, y compris les droits généraux de chasse, de pêche, de piégeage et de cueillette. Elle devait aussi leur assurer que les terres et les ressources seraient exemptes de toutes taxes autres que celles fixées par les administrations métisses. En outre, la Constitution devait reconnaître le caractère autochtone distinct et la nature collective de ces droits sur les terres et les ressources naturelles :

> [TRADUCTION] Les droits fonciers et les droits sur les ressources devraient être définis dans le contexte de la Confédération canadienne, mais refléter le caractère autochtone particulier de notre nation. Ils devraient être enchâssés dans la Constitution en tant que droits collectifs plutôt qu'individuels. Les droits individuels énoncés dans la Charte canadienne des droits et libertés s'appliqueraient tout de même aux autochtones, mais pas au détriment de leurs droits collectifs[95].

Le document situe en outre la notion de droits à l'intérieur du contexte international. On y cite le mémoire présenté à la conférence des premiers ministres de 1983 par le Ralliement national des Métis (RNM), soulignait, pour appuyer sa position selon laquelle les Métis devraient jouir d'une assise territoriale, les obligations du Canada en tant que signataire du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies. Le RNM insistait aussi sur l'importance d'une assise territoriale pour atteindre l'autonomie gouvernementale, citant des arguments provenant de causes entendues en Nouvelle-Zélande et en Australie.

Le Ralliement national des Métis (RNM) a été créé en mars 1983 pour défendre les intérêts des Métis des Prairies, alors représentés à l'échelle provinciale par la Manitoba Metis Federation, l'Association of Metis and Non-Status Indians of Saskatchewan et la Metis Association of Alberta. Ces associations qui étaient auparavant membres du Conseil national des autochtones du Canada affirmaient que le CNAC adoptait des positions politiques différentes de celles des organisations provinciales métisses. Le caractère distinct de l'approche du RNM est clairement défini en ces termes :

---

94. *Manitoba Metis Rights: Constitutional Consultation: Final Report*, p. 26.

95. *Manitoba Metis Rights: Constitutional Consultation: Final Report*, p. 31.

> [TRADUCTION] Cela est lié également à une différence d'approche vis-à-vis du concept de «titre ancestral». Les Métis des Prairies ne veulent pas fonder leur lutte pour la reconnaissance de leurs droits fonciers ou d'autres droits sur la notion de «titre ancestral». C'est là un concept inventé à des fins coloniales, qui n'a jamais été clairement défini et qui est sujet à une interprétation restrictive de la part des tribunaux.
>
> Dans les Maritimes, en Colombie-Britannique et dans les Territoires du Nord-Ouest, les organismes affiliés au CNAC présentent des revendications territoriales de longue date reposant sur la notion de «titre ancestral». À l'opposé, le Ralliement national des Métis prône la reconnaissance constitutionnelle explicite d'une assise territoriale et d'autres droits aux Métis[96].

Le rapport cite la Loi de 1870 sur le Manitoba comme un précédent de droit constitutionnel ayant trait aux droits fonciers des Métis[97].

Les questions des revendications territoriales, des traités et de la fonction gouvernementale ont convergé lorsque le Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique des Indiens a publié en octobre 1983 son deuxième rapport, intitulé *L'autonomie politique des Indiens au Canada* (le rapport Penner). Le comité, outre sept députés, incluait un membre d'office de l'Assemblée des Premières nations et deux agents de liaison, provenant respectivement de la Native Women's Association of Canada et du Conseil national des autochtones du Canada. Ses activités ont consisté à tenir à travers le Canada une série de rencontres publiques au cours desquelles ses membres ont entendu des témoignages oraux et reçu des mémoires écrits d'organismes et de gouvernements indiens, de même que d'Indiens et de non-Indiens. Le comité a aussi entendu des représentants des ministères de la Justice, des Affaires indiennes et du Nord canadien, de la Santé nationale et du Bien-être social et du Secrétariat d'État. Finalement, on a mis à sa disposition pour qu'il les examine plusieurs rapports de recherches exécutées sur demande.

En présentant leurs recommandations, les membres du comité ont souligné certaines des lacunes et insuffisances des institutions, des lois, des attitudes et des approches en vigueur dans les relations entre Canadiens et Indiens :

---

96. *Manitoba Metis Rights: Constitutional Consultation: Final Report*, p. 7.

97. Lorsque la province du Manitoba est entrée dans la Confédération, le gouvernement fédéral, par l'entremise de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, a répondu à beaucoup des exigences des Métis. La Loi renferme la plupart des points que revendiquent les Métis, en plus d'affirmer leurs droits fonciers.

> Alors que les gouvernements canadiens ont été lents à trouver des terres pour régler de nombreuses revendications territoriales, notamment celle des Nishgas [de la Colombie-Britannique], ils n'ont eu aucune difficulté à trouver des terres pour de vastes parcs nationaux, des bases militaires, des installations hydro-électriques, des aéroports et des projets de mise en valeur des ressources [...] Les Canadiens, qui se considèrent justes et équitables, doivent réviser leur position sur cette question. Le gouvernement devrait s'engager dans cette entreprise avec au moins autant de volonté qu'il consacre à trouver des terres pour les projets gouvernementaux[98].

Le rapport livre aussi un aperçu de la divergence d'opinions entre les Indiens et les gouvernements non indiens au sujet des traités :

> Les Indiens considèrent que les traités affirment leurs droits et établissent le partage des terres et des ressources, alors que les gouvernements non indiens les perçoivent comme étant l'extinction des droits à la terre et aux ressources[99].

Dans son évaluation de la situation, le comité déclare qu'il est «convaincu que, de manière à assurer la réalisation de l'autonomie politique, chaque Première nation indienne doit avoir les pleins droits de contrôler ses terres de la façon qu'elle considère juste et appropriée. Cela signifie le plein pouvoir de contrôler le régime de possession des terres et de leur utilisation sur les réserves. Ces régions devraient être reconnues comme étant des terres indiennes[100]».

Les témoins indiens qui ont comparu devant le Comité ont toutefois soulevé un point de vue différent :

> Les témoins indiens ont constamment mis l'accent sur le fait que leurs droits ne prenaient pas fin à la limite des réserves. Ils ont au contraire souligné la nécessité de mettre au point des mécanismes par lesquels les Indiens pourront participer au contrôle et à la gestion de ces terres et de leurs ressources en favorisant un régime de coexistence et non l'exclusion d'autres intérêts[101].

Bon nombre des problèmes posés par le processus gouvernemental de revendication ont en outre été présentés au comité. Un témoin, représentant du Nishga Tribal Council, a critiqué de la façon suivante la politique de 1981-1982 énoncée dans *En toute justice* et *Dossier en souffrance* : «[elle a

98. *L'autonomie politique des Indiens au Canada*, p. 122-123.

99. *L'autonomie politique des Indiens au Canada*, p. 115.

100. *L'autonomie politique des Indiens au Canada*, p. 119.

101. *L'autonomie politique des Indiens au Canada*, p. 120.

été écrite] à l'intention d'un public possédant, et on a utilisé une technique détournée pour créer dans le public une définition de ce qui est équitable. Partant, tout ce qui n'est pas conforme à cette définition est injuste, radical, ni réaliste, ni pragmatique. C'est un document très pernicieux à cet égard[102]». Le comité a présenté un sommaire des nombreuses plaintes exprimées à l'endroit de la politique des revendications territoriales. Beaucoup de ces plaintes recoupaient celles exprimées dans les documents antérieurs :

> De nombreux témoins se sont élevés contre le fait que la politique et le mode de règlement des revendications territoriales soient définis par une décision du gouvernement et non dans la loi. Ils ont signalé le conflit d'intérêts qui se pose pour un ministère qui statue sur les droits de bandes dont les revendications découlent de ses actes mêmes [...] Ce sont des experts juridiques du ministère, dont l'avis n'est pas communiqué à la bande intéressée et ne peut donc être contesté, qui jugent du bien-fondé des revendications et de l'admissibilité aux fonds nécessaires pour les étayer. Ils n'expliquent jamais pourquoi une revendication a été rejetée. Des témoins indiens se sont élevés contre ce processus parce qu'il concerne de trop près le gouvernement fédéral, qui peut seul imposer des conditions. Bien que de nombreuses revendications aient été présentées, peu ont été réglées depuis la création du Bureau des revendications des autochtones[103].

Plusieurs autres critiques de la politique en vigueur ont été exprimées au comité, notamment des plaintes relatives au fait que les revendications liées aux traités ou à d'autres événements antérieurs à la Confédération ne peuvent être pris en considération en vertu de la présente politique; que des griefs légitimes ne sont pas recevables si les revendications ont été annulées par l'effet de la législation; et que le règlement des revendications territoriales incombe entièrement à l'exécutif. On a aussi critiqué l'absence d'examen parlementaire approfondi et le fait que le processus de revendication ne donne pas accès au système judiciaire ou à un tribunal indépendant. Les témoins ont en outre souligné que la politique actuelle avait été élaborée sans la participation des Indiens :

> Cette politique a été mise au point par le seul ministère des Affaires indiennes et ne tient absolument pas compte, dans sa formulation, des fortes recommandations de toutes les organisations indiennes du Canada, spécialement de celles de l'Ontario,

---

102. *L'autonomie politique des Indiens au Canada*, p. 124.

103. *L'autonomie politique des Indiens au Canada*, p. 124-125.

concernant les principes et les mécanismes de règlement des revendications[104].

Se fondant sur les critiques sévères du système en place formulées durant les consultations, le comité recommande l'établissement d'une nouvelle politique des revendications s'accompagnant d'autres mesures visant à accroître l'assise territoriale et la base de ressources pour favoriser l'autonomie gouvernementale des Indiens. Selon les membres du comité, cette politique devrait être négociée entre les Premières nations puis être énoncée sous forme de loi. Le comité a à cet égard recommandé ce qui suit : «Les revendications devraient faire l'objet de négociations entre le gouvernement et le requérant, et une tierce partie devrait en faciliter le règlement. Dans l'impossibilité d'en arriver à une entente, il devrait y avoir possibilité d'un mode de règlement quasi-judiciaire[105]». Le comité a en outre recommandé que le concept de l'extinction générale soit complètement abandonné dans le contexte du règlement des revendications.

À la suite du rapport Penner, le ministre des Affaires municipales de l'Alberta a publié *Foundations for the Future of Alberta's Metis Settlements: Report of the MacEwan Joint Committee to Review the Metis Betterment Act and Regulations*. Ce rapport donnait suite à la contestation des Métis et à leurs exigences en matière d'autonomie gouvernementale et d'assise territoriale, qui forçaient le gouvernement à envisager des modifications à la *Metis Betterment Act* de 1938. Les Métis souhaitaient mettre fin à l'approche paternaliste adoptée dans la Loi et dans les relations du gouvernement avec les Métis de l'Alberta.

Le comité comptait trois membres non autochtones, à savoir le président, un membre de l'Assemblée législative de l'Alberta et un représentant des Affaires municipales. Les deux autres membres étaient des représentants de la Federation of Metis Settlements. Le comité a étudié des documents historiques, s'est rendu dans les huit peuplements métis de l'Alberta et s'est employé, avec le bureau de la fédération, à établir des modèles visant à moderniser et à améliorer la relation prévue par la Loi entre les peuplements métis et le gouvernement de l'Alberta.

Bien qu'il ait abordé beaucoup d'autres questions, le comité s'est particulièrement intéressé à celles de l'autonomie gouvernementale locale et de la garantie afférente aux terres. [TRADUCTION] «La principale préoccupation des peuplements métis est la conservation d'une assise

104. Représentant de la Bande Onegaming cité dans *L'autonomie politique des Indiens au Canada*, p. 126.

105. *L'autonomie politique des Indiens au Canada*, p. 126.

territoriale pour la préservation de leur culture[106]». Les membres du comité se sont dit d'avis que la nouvelle loi devait traiter de cet aspect pour faire en sorte de ne pas nuire aux efforts d'aménagement des terres déployés par les Métis :

> [TRADUCTION] Les gouvernements précédents ont interprété la loi en vigueur comme si elle leur donnait le pouvoir, par décret, de retirer des terres réservées aux Métis [...] L'insécurité que crée cette possibilité décourage les efforts d'aménagement des terres des Métis. Pour assurer un fondement solide à l'avenir des Métis, on devrait faire en sorte que les droits fonciers sur les terres des peuplements métis leur soient dévolus par la loi[107].

Le comité appuyait l'objectif consistant à fournir aux Métis des terres sur lesquelles ils puissent [TRADUCTION] «développer leur autonomie sur le plan économique tout en préservant leurs liens culturels avec la terre grâce au maintien de traditions comme la chasse, la pêche, le piégeage et la cueillette[108]. À cette fin, le comité recommandait que l'on accorde aux Métis le droit de propriété en fief simple sur la surface de toutes les terres de la zone de peuplement et sur les ressources naturelles, sous réserve des causes en instance portées devant les tribunaux par les peuplements métis de l'Alberta contre le gouvernement de la province concernant les droits d'exploitation souterraine.

En novembre 1984, le tribunal rendait une autre décision qui devait avoir des répercussions considérables sur le discours entourant les terres et le titre ancestral. Dans l'arrêt *Guerin*, la Cour suprême décrétait que la Couronne avait une «obligation de fiduciaire» vis-à-vis de la bande Musqueam de Colombie-Britannique concernant la gestion des terres de réserve lui ayant été cédées; le jugement reposait sur l'obligation de fiduciaire créée par le pouvoir discrétionnaire de la Couronne sur un groupe vulnérable et, de façon secondaire, sur le paragraphe 18(1) de la *Loi sur les Indiens*[109]. Selon la décision de la Cour, l'obligation de la Couronne reposait non pas uniquement sur la *Loi sur les Indiens* mais aussi sur le titre ancestral de la bande.

En septembre 1984, les Canadiens portaient les Conservateurs au pouvoir. Le nouveau gouvernement héritait d'un certain nombre de difficultés à surmonter en matière de revendications territoriales. Malgré la conclusion d'un accord de principe relatif à la revendication territoriale du

---

106. *Foundations for the Future*, p. 35.

107. *Foundations for the Future*, p. 5.

108. *Foundations for the Future*, p. 34.

109. *Guerin et al.* c. *La Reine* (1984), 13 D.L.R. (4e) 321 (C.S.C.), pp. 71-77.

CYI, quatre des douze bandes du Yukon représentées par le CYI refusaient de ratifier cette entente. Le point principal soulevé par ces bandes était l'inclusion d'une clause d'extinction. L'insistance de longue date du gouvernement fédéral pour l'extinction de tous les titres ancestraux à perpétuité semblait être atténuée par les nouvelles dispositions constitutionnelles. En réponse à ces questions, le ministre des Affaires indiennes proposa la création d'un groupe d'étude chargé d'examiner les points litigieux, y compris celui de l'extinction. Ce groupe s'est par la suite vu confier un examen plus approfondi de la politique du gouvernement fédéral sur les revendications globales. Son rapport, *Traités en vigueur, ententes durables*, a été publié en décembre 1985.

Le groupe d'étude comptait cinq membres : un chef indien de la Colombie-Britannique, deux universitaires non autochtones et un avocat non autochtone. Présidé par M. Murray Coolican, un consultant non autochtone, le groupe d'étude a effectué des recherches et reçu les présentations et les observations des parties touchées par le processus de revendication, y compris les groupes de requérants, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les organismes de citoyens.

Traités en vigueur, ententes durables souligne le peu de progrès réalisés au chapitre du règlement des revendications :

> Depuis 1973, le gouvernement fédéral et les groupes autochtones ont dépensé plus de 100 millions de dollars en négociations, pour ne parvenir qu'à la signature de trois accords; 21 revendications restent à négocier. Une réforme de la politique en matière de revendications globales et de négociations est absolument nécessaire[110].

Pour renverser cette tendance, le groupe d'étude insistait sur l'importance de trouver des bases communes pour le règlement des revendications :

> Il peut sembler inhabituel que l'une des parties consulte la partie adverse dans la recherche d'une nouvelle politique à suivre au cours des négociations; toutefois, pour que celle-ci réussisse, elle ne doit pas entrer en conflit avec les objectifs fondamentaux des autochtones. C'est pourquoi nous devons trouver les bases communes qui nous permettront de conclure des accords[111].

Le groupe d'étude recommandait aussi la mise sur pied d'une commission indépendante chargée de contrôler le processus pour en assurer l'équité et la progression, de même que l'utilisation d'ententes-cadres comme guides au cours du processus de négociation, afin d'aider les parties à parvenir à un règlement. Ces recommandations ne visaient pas à suggérer

110. *Traités en vigueur, ententes durables*, p. ii.

111. *Traités en vigueur, ententes durables*, p. ii.

une approche normalisée pour le règlement des revendications; le groupe d'étude préconisait des ententes flexibles qui tiendraient compte des différences régionales :

> Pour pouvoir survivre, ces relations doivent être flexibles, en vue de permettre une croissance et des modifications susceptibles de s'adapter à l'évolution des besoins des communautés autochtones et des sociétés canadiennes. La politique devrait également être assez souple pour s'adapter aux différences flagrantes des régions en ce qui concerne l'économie et le style de vie des autochtones, le potentiel économique des terres et des ressources et les politiques des gouvernements provinciaux ou territoriaux [...] Une formule nationale pour un quantum territorial ou un mode de règlement unique qui établit des précédents à caractère obligatoire pour des accords futurs, ne devrait pas être considérée[112].

Le groupe d'étude était particulièrement critique à l'égard de certains aspects de la politique en vigueur. Concernant par exemple la politique de l'abolition complète des droits ancestraux comme préalable à l'obtention d'un règlement, il soulignait notamment qu'«une nouvelle politique ne devrait pas demander aux peuples autochtones d'abandonner totalement des droits qui ont été récemment reconnus et affirmés dans la Constitution[113]». Au sujet de la disposition autorisant l'exclusion des revendications dans les secteurs où le titre ancestral est censé avoir été annulé par l'effet de la législation, le groupe d'étude déclarait clairement ne pas pouvoir «accepter le principe que les droits fonciers des peuples autochtones soient pris ou annulés sans leur consentement[114]. En conclusion, *Traités en vigueur, ententes durables* recommandait «une nouvelle politique fondée sur le partage des pouvoirs et des ressources» mais reconnaissait la difficulté d'y parvenir :

> Un transfert de pouvoir, par contre, est beaucoup plus difficile à accomplir. L'un des défis les plus difficiles qui soit, pour une institution de la taille de celle du gouvernement du Canada, est d'être prêt à renoncer à une juridiction et à modifier ses propres structures décisionnelles[115].

Le débat concernant les droits fonciers et les droits issus de traités dans le contexte des discussions constitutionnelles se reflète aussi dans le rapport

---

112. *Traités en vigueur, ententes durables*, p. iii-iv.

113. *Traités en vigueur, ententes durables*, p. iii.

114. *Traités en vigueur, ententes durables*, p. v.

115. *Traités en vigueur, ententes durables*, p. v.

du *Constitutional Task Force on Treaties and Treaty Rights* publié en février 1987 par l'Assemblée des Premières nations. Ce groupe de travail bilatéral comptait trois représentants du gouvernement fédéral, un professeur de droit et deux membres désignés par l'APN[116].

Il a d'abord organisé un atelier préliminaire pour déterminer ses objectifs, puis il a tenu des audiences auxquelles étaient conviés les groupes, bandes et autres associations visées par un traité. Le groupe de travail a reçu des mémoires, portant principalement sur trois points précis des traités, et fait circuler une ébauche de rapport pour commentaires[117]. Les auteurs ont remarqué la diversité des traités et des perceptions qu'en ont les Indiens. Distillant les points de vue présentés, le rapport expose un certain nombre d'idées communes qui représentent les perceptions qu'ont les Indiens des traités et du processus qui les entoure. Les auteurs reprennent la notion d'esprit et d'intention des traités et tentent de décrire la portée de sa signification pour le peuple indien :

> [TRADUCTION] En général, ce concept laisse entendre que les Indiens perçoivent leurs traités comme un ensemble de garanties mutuelles et de condensés politiques et sociaux et un protocole pour les négociations entre nations[118].

En pratique, cela signifie que le concept d'esprit et d'intention devrait être pris en considération et mis en application dans «la détermination et l'interprétation» de l'effet pratique des traités. Les vues exprimées par les représentants de l'APN contrastaient avec celles de leurs homologues fédéraux au sein du groupe de travail :

> [TRADUCTION] De l'avis du gouvernement fédéral, il faudrait, pour comprendre «l'esprit et l'intention», commencer par examiner le libellé particulier de traités et y intégrer ce que les tribunaux ont déclaré au sujet de leur interprétation[119].

---

116. Ces trois personnes représentaient respectivement la Section du droit des autochtones du ministère de la Justice, le Secteur de l'autonomie gouvernementale du MAINC et le Bureau des Affaires constitutionnelles autochtones du Conseil privé.

117. Ces trois points sont les suivants : les options concernant le retrait du mot «existants» du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*; une modification visant à engager les gouvernements à adhérer à «l'esprit et l'intention» des traités (c.-à-d. les traités conclus avant et après la Confédération et ceux prévoyant ou non la cession de terres); et un engagement constitutionnel vis-à-vis d'un processus de discussions entre les Premières nations et les gouvernements en vue de rénover, de moderniser, de clarifier et(ou) de renégocier les traités.

118. *Constitutional Task Force Report on Treaties*, p. 7.

119. *Constitutional Task Force Report on Treaties*, p. 9.

L'intention générale de la discussion était cependant d'étudier la possibilité de mettre en place un processus permanent dans le cadre duquel on puisse négocier et régler les questions liées aux traités. Les membres du groupe de travail ont souligné qu'il n'existait ni processus, ni mécanisme pour débattre de tout l'éventail de ces questions. Pour certains participants, dont l'APN, la meilleure façon d'établir un tel processus était de modifier la Constitution. À cela, les représentants du gouvernement ont toutefois répondu que la divergence d'opinions sur les traités était trop grande et que la priorité devait plutôt être d'apporter à la Constitution des modifications relatives à l'autonomie gouvernementale :

> [TRADUCTION] Compte tenu de ces opinions divergentes [concernant «l'esprit et l'intention» des traités], les fonctionnaires fédéraux ne sont pas prêts pour l'instant à recommander à leurs ministres un amendement constitutionnel sur «l'esprit et l'intention».
>
> En ce qui a trait à la modification de la Constitution, la priorité du gouvernement fédéral est un amendement relatif à l'autonomie gouvernementale. Selon les fonctionnaires fédéraux, il ne reste pas assez de temps pour parvenir à une entente relative à un amendement constitutionnel qui permettrait l'établissement d'un processus de traités. Le gouvernement fédéral demeure toutefois désireux de poursuivre les discussions avec les groupes et les bandes visés par un traité, dans un effort pour régler certains griefs en la matière, à l'intérieur des mécanismes et des processus existants[120].

Les participants indiens ont riposté en soulignant les lacunes des mécanismes et processus en place, y compris l'incapacité du système actuel à régler certaines questions liées aux traités comme les services sociaux, le bien-être de l'enfance, les services médicaux et de santé, le développement économique, l'éducation et les ressources non renouvelables. Concernant le processus de revendications particulières et globales, ils ont formulé le commentaire suivant :

> [TRADUCTION] [Le processus des revendications particulières] se limite aux obligations légitimes telles que déterminées par le gouvernement fédéral et les compensations monétaires ou foncières ne constituent pas toujours un moyen approprié de régler les questions qui touchent les traités. Le processus des revendications globales n'est pas conçu pour régler les questions actuelles liées aux traités. Le processus d'autonomie gouvernementale non

120. *Constitutional Task Force Report on Treaties*, pp. 9, 11.

> constitutionnel ne tient pas compte de ces préoccupations concernant les traités[121].

Le groupe de travail conclut finalement que les groupes d'Indiens visés par un traité sont pris au piège de l'interprétation juridique restreinte que donne le gouvernement à ses processus :

> [TRADUCTION] Certains des groupes visés par un traité ont fait remarqué que leurs efforts en vue de se prévaloir de la politique sur les revendications globales ont été rejetés parce qu'ils ne réunissaient pas les critères établis et que la politique sur les revendications particulières ne permettait pas de régler adéquatement les grandes questions liées aux traités[122].

Compte tenu de cette évaluation de la situation, le groupe de travail a recommandé que le gouvernement fédéral établisse un processus de réexamen des traités [TRADUCTION] «étant donné que les traités et les droits qui en sont issus ne sont pas des concepts immuables mais que les traités sont des documents vivants et florissants destinés à subvenir aux besoins des générations actuelle et futures, tout cela en vue de clarifier les traités ou de rectifier les traités déraisonnables de façon à donner un sens réel à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*[123]».

Les processus constitutionnels qui ont marqué cette période se sont terminés dans la frustration en mars 1987, les dirigeants fédéraux, provinciaux et autochtones n'étant pas parvenus, à la dernière conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, à s'entendre sur une modification constitutionnelle garantissant l'autonomie gouvernementale. En 1987 également, le gouvernement fédéral publiait un nouvel énoncé, *La politique des revendications territoriales globales*[124]. On a dit de cette nouvelle politique qu'elle était le résultat de l'insatisfaction générale et des pressions exercées par les organismes autochtones devant, entre autres choses, la lenteur des progrès réalisés, l'incompatibilité entre la politique des revendications et les autres politiques fédérales et la crainte que la politique du gouvernement fédéral visant à éteindre les droits ancestraux constitue une violation du paragraphe 35(1) de la Constitution. La politique gouvernementale reposait sur le rapport *Traités en vigueur, ententes durables* publié en 1985 par le groupe d'étude du MAINC et sur des discussions tenues avec des fonctionnaires d'autres paliers gouvernementaux et des dirigeants d'organismes autochtones. Elle se

---

121. *Constitutional Task Force Report on Treaties*, pp. 10-11.

122. *Constitutional Task Force Report on Treaties*, p. 13.

123. *Constitutional Task Force Report on Treaties*, p. 8.

124. Bien que la Politique ait été rédigée en 1986, elle n'a été publiée qu'en 1987.

ralliait aux commentaires précédents, comme ceux formulés dans le rapport du *Constitutional Task Force on Treaties*, soulignant les opinions divergentes des peuples autochtones et des gouvernements non autochtones concernant les titres ancestraux :

> Il n'existe pas de définition précise de l'expression «titres ancestraux». Pour les Autochtones, cette appellation est liée au concept d'identité et d'autodétermination. Pour les juristes, il s'agit d'une notion à laquelle il a déjà été fait allusion en jurisprudence depuis de nombreuses années, mais qui n'a pas encore pu être cernée par une autre définition juridique[125].

Le gouvernement, s'appuyant sur les énoncés de politique antérieurs, a également tenté de clarifier sa conception du processus des revendications territoriales. Il restreint l'application de la politique des revendications aux droits fonciers :

> Il est important d'insister sur le fait que, dans le cadre de cette politique, seuls les droits fonciers peuvent faire l'objet de négociations et peuvent être touchés par les mesures prises pour établir une certitude dans les règlements. Tous les autres droits susceptibles d'exister ne seront pas touchés par les ententes de règlement des revendications globales[126].

Qui plus est, le gouvernement exprime une fois de plus son intention de respecter les droits du grand public et les intérêts des tierces parties au cours de la négociation des règlements de revendications.

L'énoncé de cette politique signale un changement dans la pensée gouvernementale, c'est-à-dire un assouplissement de sa position face à l'extinction des droits :

> Parmi toutes les questions soulevées, c'est surtout le fait que les Autochtones doivent consentir à l'extinction de *tous* leurs droits et titres ancestraux dans le cadre d'un règlement qui a provoqué de fortes réactions de la part des Autochtones [...] il est possible d'envisager des solutions de rechange à l'extinction, pourvu qu'on puisse établir une certitude quant aux terres et aux ressources[127].

Le gouvernement semblait aussi assouplir sa position vis-à-vis des questions foncières qui pouvaient ou non être négociées. Si tel était le désir des requérants, il se disait prêt à négocier la sélection des terres, l'autonomie gouvernementale, la gestion de l'environnement, les droits tréfonciers sur les terres visées par le règlement et sur certaines terres

---

125. *La politique des revendications territoriales globales*, p. 5.

126. *La politique des revendications territoriales globales*, p. 21.

127. *La politique des revendications territoriales globales*, pp. 11-12.

fédérales, le partage des recettes tirées de l'exploitation des ressources, les droits préférentiels ou exclusifs de chasse, de pêche et de piégeage et d'autres questions connexes.

En dépit de ces nouveaux éléments, la nouvelle politique ne traitait pas de certaines plaintes fondamentales au sujet du processus de revendications, dont la notion de titre ancestral annulée par l'effet de la législation. En pratique, le gouvernement continuait de dicter les options offertes aux requérants autochtones plutôt que de décider de la meilleure approche en collaboration avec eux. L'extrait suivant reflète le contrôle étroit exercé par le gouvernement sur le processus :

> On entreprendra des négociations en vue de l'élaboration d'une entente-cadre lorsque le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien jugera que les chances de succès des négociations sont fortes, que le règlement des revendications portant sur la région en question est prioritaire, et que la province ou le territoire est disposé à y participer activement, au besoin[128].

La Politique des revendications territoriales globales marque la fin d'une autre période, tout comme celle de 1973 et les documents *En toute justice* et *Dossier en souffrance* ont marqué précédemment des points tournants dans le discours politique sur les terres et le titre ancestral. Nous assistons à cette époque à l'émergence d'une nouvelle tribune — la tribune constitutionnelle — de discussion et de négociation des droits ancestraux. Bien qu'elle n'ait pas procuré le type d'avantages qu'escomptaient les intervenants politiques autochtones, cette tribune a fourni de nouvelles occasions et de nouvelles ressources pour exprimer les points de vue des autochtones sur les questions touchant les terres et le titre ancestral. L'évolution du processus et de la politique des revendications s'est en outre poursuivie, les intervenants officiels luttant pour comprendre les inquiétudes posées par le système en place et y donner suite.

Au cours de cette période, deux principaux processus font progresser le discours. Le processus de règlement des revendications territoriales se poursuit, mais un autre canal officiel se développe et permet l'interaction entre les peuples autochtones, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Les conférences des premiers ministres sur les affaires constitutionnelles intéressant les autochtones deviennent la voie dominante et privilégiée de communication parce qu'elles offrent la possibilité d'échanger des vues et des idées au sein d'une structure conçue pour produire une solution qui s'applique au niveau le plus élevé possible, qui produit les avantages les plus importants et les plus permanents, c'est-à-dire une modification constitutionnelle ou un règlement permanent.

---

128. *La politique des revendications territoriales globales*, p. 24.

Au cours de cette période, on constate aussi un élargissement de l'éventail d'intervenants officiels. Le processus des conférences constitutionnelles prévoyait que le gouvernement fédéral finance les organismes autochtones pour les aider à se préparer aux conférences. Ce financement a permis à un nombre croissant d'organismes régionaux et nationaux de publier quantité de documents. C'est à cette époque qu'est créé le Ralliement national des Métis, que les documents de l'Assemblée des Premières nations apparaissent dans notre collection et que le Conseil national des autochtones du Canada devient un important représentant des Indiens non inscrits.

Les gouvernements provinciaux publient eux aussi un nombre considérable de documents. Certains portent sur les questions constitutionnelles; d'autres, sur les revendications territoriales. D'autres encore, comme ceux produits par la Manitoba Treaty Land Entitlement Commission et le MacEwan Joint Committee on Alberta's Metis Settlements, sont le fruit des activités de commissions ou de groupes de travail créés à l'échelle provinciale. La représentation des gouvernements provinciaux dans les documents indique peut-être que certaines revendications territoriales étaient sur le point de parvenir au stade des négociations, auquel la participation provinciale s'avérait nécessaire. En outre, en tant qu'intervenants clés dans le processus de rapatriement de la Constitution, les gouvernements provinciaux se devaient d'étayer davantage leur position.

Les documents qu'ils ont publiés mettent l'accent sur les questions de compétence. En général, les gouvernements provinciaux étaient aussi réticents que le gouvernement fédéral à céder de réels pouvoirs mais étaient par ailleurs contraints, dans le cas de l'Alberta par exemple, de parvenir à un règlement. La majorité des rapports publiés par les provinces ou parrainés par celles-ci soutiennent que le règlement des revendications relève de la responsabilité du gouvernement fédéral, en dépit des avantages évidents qu'a procurés aux provinces la maîtrise de certaines terres et ressources naturelles.

L'intervention du gouvernement fédéral dans le discours durant cette période emprunte un plus grand nombre d'avenues. Outre la nouvelle *Politique des revendications territoriales globales* du MAINC, le Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens publie le rapport Penner, le Groupe d'étude de la politique des revendications globales produit *Traités en vigueur, ententes durables* et on entreprend l'Étude de la mise en oeuvre, par le gouvernement fédéral, de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Cette étude a produit la première analyse officielle du règlement des revendications territoriales. Il s'agissait d'un processus spécial destiné à régler un problème particulier, et non du début d'un processus permanent

de commentaires et d'ajustement, bien que les auteurs du rapport aient recommandé la tenue d'autres discussions et négociations.

Comme ce fut le cas au cours de la période précédente, on a noté une hausse de la représentation des autochtones et des organismes autochtones au sein des commissions et des groupes de travail gouvernementaux. Il est en outre intéressant de souligner que le Constitutional Task Force on Treaties and Treaty Rights de l'APN comptait des représentants du gouvernement. On ne peut cependant que spéculer sur le rôle qu'a joué cette représentation dans la légitimation des résultats obtenus par ces commissions.

Finalement, les tribunaux ont conservé leur rôle central. Leur contribution des plus notables s'est faite dans l'arrêt *Guerin* — le jugement le plus influent de la période. La Cour suprême prononce dans cet arrêt que la Couronne détient des obligations de fiduciaire au chapitre de la gestion des terres des réserves, non seulement en vertu des dispositions de la *Loi sur les Indiens* mais aussi en raison du titre ancestral.

Néanmoins, dans une large mesure, les conférences constitutionnelles des premiers ministres ont structuré la participation et le discours pendant cette période. Si une forte motivation politique a attiré les participants dans le processus, la disponibilité de fonds du gouvernement fédéral pour encourager leurs efforts a assuré le maintien de leur présence. Le gouvernement fédéral présidait à la distribution des sièges à la table de conférence et les gouvernements provinciaux contrôlaient l'accès à leurs propres processus préparatoires. Les plus gros organismes régionaux et nationaux autochtones représentaient les points de vue des autochtones, bien que les documents ne précisent pas s'ils les représentaient adéquatement. Certains groupes ont soutenu que ni les organismes nationaux autochtones ni les équipes des gouvernements provinciaux ne pouvaient les représenter aux rencontres préparatoires et aux conférences[129].

Dans les idées et les valeurs fondamentales qui ont surgi dans le discours pendant cette période, on plaçait surtout l'accent sur l'obtention

---

129. Les Métis, par exemple, trouvaient que leurs intérêts n'étaient pas adéquatement représentés par le Conseil national des autochtones du Canada et, pour cette raison, le premier ministre Trudeau a invité à la table constitutionnelle un représentant du Ralliement national des Métis (Gaffney, Gould et Semple, p. 35). En outre, dans le *Report of the Nova Scotia Advisory Committees* (1992), on souligne que les Micmacs ne s'estimaient pas bien représentés :

> [TRADUCTION] Le second thème qui a fait surface durant les travaux du Comité est le principe selon lequel le peuple micmac doit représenter directement ses intérêts dans le cadre de tout processus de réforme constitutionnelle. Aucun autre organisme, qu'il soit autochtone ou non, national ou régional, ne peut parler au nom du peuple micmac. (p. 5)

d'une garantie en matière de droits ancestraux par des moyens constitutionnels. Cela incluait, pour certains groupes, le titre ancestral sur des terres et des ressources et les droits de chasse, de piégeage, de pêche et de cueillette. Tous les groupes autochtones n'exprimaient cependant pas pareille aspiration. Le Ralliement national des Métis n'appuyait pas le concept du titre ancestral, préférant plutôt une disposition constitutionnelle directe garantissant le droit à une assise territoriale.

L'obtention de la reconnaissance des droits existants ancestraux ou issus de traités dans l'article 35 de la Constitution a amené le gouvernement à repenser ses politiques relatives à l'extinction des droits, ses obligations de fiduciaire et ses autres postulats et pratiques. Cela a en outre créé un contexte différent pour les décisions des tribunaux, comme on peut le constater dans l'arrêt *Guerin*. Ce contexte a eu son propre effet sur la politique gouvernementale. La réalité de la reconnaissance constitutionnelle, bien que limitée au terme «existants», était neutralisée par l'incapacité des conférences des premiers ministres à énoncer clairement la signification des droits ancestraux. Par conséquent, le gouvernement a dans une large mesure continué à fonder ses politiques et ses pratiques sur les mêmes hypothèses et positions qu'auparavant, tout en reconnaissant que l'article 35 augmentait le niveau de protection constitutionnelle des droits ancestraux et issus de traités.

Malgré le manque de consensus au sujet des définitions et des problèmes évidents du processus de traitement des revendications — et aussi à cause de l'incertitude qui entourait encore la poursuite d'une revendication devant les tribunaux — la plupart des groupes ont continué à affirmer l'importance des revendications négociées. À la fin de la période, un grand nombre d'intervenants, particulièrement les groupes autochtones et leurs défenseurs, étaient insatisfaits des progrès réalisés dans le règlement des revendications territoriales et dans la définition de la place des autochtones au sein de la société canadienne. Certains ressentaient un sentiment d'exclusion — exclusion des conférences constitutionnelles, exclusion du processus de règlement des revendications territoriales et exclusion des discussions sur les enjeux les plus importants pour eux.

Peut-être ce sentiment d'exclusion était-il enraciné dans l'inertie fondamentale de la position du gouvernement? De façon générale, les données documentaires de cette période laissent supposer qu'en dehors des secteurs de décision des gouvernements fédéral et provinciaux, beaucoup de groupes, y compris des commissions et des groupes de travail fédéraux, défendaient de plus en plus les positions fondamentales des peuples autochtones. L'établissement d'un tribunal indépendant pour assurer l'équité du processus de règlement des revendications obtenait, par exemple, un appui soutenu. Le rejet constant de ces propositions de changement par le gouvernement fermait la voie à l'intervention et au dialogue.

Cette période a donc été fortement influencée par les négociations constitutionnelles, et particulièrement par les conférences des premiers ministres. L'éventail d'intervenants s'est élargi, alimenté par les ressources se joignant au processus constitutionnel. On commençait à croire que des garanties en matière de droits ancestraux pouvaient être obtenues par voie constitutionnelle. À la fin de la période, les pressions se faisaient de plus en plus fortes. Les nouveaux intervenants stratégiques adoptaient des rôles de défenseurs dans le discours, on avait eu recours à un nouveau processus officiel d'interaction entre le gouvernement et les groupes autochtones et les intervenants autochtones se sentaient de plus en plus déçus de ne pouvoir obtenir la reconnaissance de leurs droits ancestraux et issus de traités.

DE 1987 À 1993 : PRESSIONS À LA HAUSSE

Avec la parution de *La Politique des revendications territoriales globales* en 1987, les divers intervenants officiels se devaient de réagir. Les gouvernements provinciaux ont joué un rôle plus actif et les tribunaux ont continué de rendre des décisions qui ont influencé le discours sur les terres et le titre ancestral. La pression combinée des intervenants autochtones, des gouvernements provinciaux et des tribunaux et la réaction du gouvernement fédéral à ces pressions ont créé une dynamique intéressante au cours de laquelle la majeure partie du discours a évolué durant cette période.

On peut observer une réaction précoce à la politique de 1987 de la part du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador. La Labrador Inuit Association et la Naskapi-Montagnais-Innu Association ont présenté leurs revendications en 1977. En 1980, le processus de traitement des revendications avait progressé suffisamment pour que le gouvernement fédéral invite celui de la province à participer aux négociations. Les changements à la politique fédérale de 1987 ont poussé le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador à publier son propre énoncé de politique sur les revendications territoriales en décembre 1987, en vue de [TRADUCTION] «définir le fondement de la participation provinciale aux négociations tripartites» :

> [TRADUCTION] L'objectif premier que vise la province en participant au processus de revendications territoriales est de contribuer au règlement efficace et final des revendications autochtones touchant des territoires au sein de la province[130].

Le gouvernement a défini un certain nombre de principes devant s'appliquer à la négociation des règlements de revendications territoriales. Ces principes stipulaient, par exemple, que les négociations devraient

130. *Government of Newfoundland and Labrador Policy Regarding Aboriginal Land Claims*, p. 2.

faciliter le développement économique, social et culturel des requérants autochtones, reconnaître et protéger les droits des tierces parties et être conformes aux grands objectifs économiques et sociaux de la province.

À l'intérieur de ce cadre, certaines restrictions devaient s'appliquer. Ces restrictions faisaient écho aux remarques formulées précédemment par la province concernant la validité de la revendication territoriale des Micmacs et les critères énoncés dans l'arrêt *Baker Lake* :

> [TRADUCTION] Avant que la province accepte de participer aux négociations des revendications territoriales, on doit évaluer soigneusement les revendications présentées pour s'assurer qu'elles répondent aux critères fondamentaux relatifs à l'utilisation et à l'occupation ancestrales des terres, depuis des temps immémoriaux, avant la découverte par les Européens et l'établissement de la compétence souveraine. Une telle évaluation doit être de nature générale et ne constituera pas une opinion juridique concernant l'existence ou la non-existence d'une quelconque revendication ou d'un quelconque droit reconnu par la loi[131].

Le gouvernement provincial a énoncé sa position vis-à-vis de plusieurs éléments des revendications territoriales, comme les droits d'exploitation et de gestion des ressources fauniques, les ressources forestières, la gestion de l'environnement, les ressources en eau et les droits liés aux ressources non renouvelables. Son approche générale consistait à «accorder» ou «donner» aux requérants certains droits restreints applicables aux terres visées par le règlement. Dans le domaine des droits sur les ressources en eau et les ressources non renouvelables, toutefois, la province refusait tout simplement de se soumettre à des négociations.

Le gouvernement du Québec a lui aussi participé au discours en publiant en 1988 *Les fondements de la politique du gouvernement du Québec en matière autochtone*. Le document visait à faire comprendre au sein du gouvernement québécois les principes sous-jacents aux politiques du Québec et à aider les différents ministères dans leurs rapports avec les groupes autochtones. À l'origine de cet énoncé, «l'idée était de normaliser les relations entre les Autochtones et le gouvernement[132]».

Le document énumère certains principes liés à la propriété et au contrôle des terres. L'un des points communs de presque tous ces principes est qu'ils ne sont pertinents qu'à l'intérieur de la structure législative en place au Québec. Par exemple «le Québec reconnaît également aux nations

---

131. *Government of Newfoundland and Labrador Policy Regarding Aboriginal Land Claims*, pp. 3-4.

132. *Les fondements de la politique du gouvernement du Québec en matière autochtone*, p. vii.

autochtones, dans le cadre des lois du Québec, le droit de posséder et contrôler elles-mêmes les terres qui leur sont attribuées. Les droits [...] doivent s'exercer au sein de la société québécoise et ne sauraient par conséquent impliquer des droits de souveraineté qui puissent porter atteinte à l'intégrité du territoire du Québec[133].

On constate aussi le rôle dominant joué par les gouvernements provinciaux dans le discours tenu au cours de cette période dans les événements entourant l'établissement de l'*Alberta Metis Settlements Accord* en 1989. Cet accord signifiait le règlement de la revendication d'une assise territoriale et de droits à l'autonomie gouvernementale des peuplements métis de l'Alberta et la fin d'un processus de négociation et de litige signalé pour la première fois dans la présente collection documentaire à l'occasion de la publication du rapport du groupe de travail *MacEwan*, en 1984.

L'Alberta-Metis Settlements Accord renferme différents textes de lois provinciales, dont la *Metis Settlements Land Act*, et deux ententes, l'une portant sur l'aide financière (*Financial Assistance Agreement*) et l'autre, sur la cogestion des ressources tréfoncières (*Co-Management of Subsurface Resources Agreement*). La *Metis Settlements Land Act* définit les droits devant être transférés, notamment sous la forme de titre en fief simple des terres de surface, à l'exclusion des mines, des minerais ou de l'eau. La Couronne conservait la propriété des ressources minérales tréfoncières comme le pétrole, le gaz naturel et ses sous-produits, le bitume brut et le charbon. Quant aux peuplements, ils conservaient cependant un certain contrôle sur les droits d'accès aux ressources tréfoncières et le gouvernement assurait aux Métis que le développement de ces ressources n'entrerait pas en conflit avec les plans d'utilisation des terres des peuplements :

> [TRADUCTION] Le développement de ces ressources doit toutefois être compatible avec les objectifs d'utilisation des terres et les autres activités des résidants des peuplements. Pour y veiller, le gouvernement conclura une entente avec l'administration des peuplements pour faire en sorte que le développement des ressources tréfoncières se fasse de façon ordonnée et efficiente et soit compatible avec les contrôles environnementaux appropriés et avec les priorités des peuplements en matière d'utilisation des terres[134].

---

133. *Les fondements de la politique du gouvernement du Québec en matière autochtone*, p. 3.

134. *Alberta-Metis Settlements Accord, Resource Management Agreement*, p. 2.

L'accord prévoyait la création d'une commission chargée du règlement des différends sur certaines questions comme les droits d'accès et l'indemnisation. Les droits d'expropriation de la Couronne sont restreints et l'on considère que les terres appartenant à de tierces parties ne sont pas touchées par l'accord. Ce dernier ne limite pas l'aptitude de l'Assemblée législative de l'Alberta à adopter des lois applicables aux terres des peuplements, sous réserve des dispositions de l'accord. Finalement, le gouvernement a clairement déclaré que le Metis Settlements Accord réglerait le litige soulevé contre la province par les peuplements métis concernant le contrôle des recettes provenant des ressources tréfoncières. L'accord, en ce sens, marque la conclusion d'une entente entre un gouvernement provincial et un groupe autochtone en dehors des processus déterminés par les tribunaux.

D'autres intervenants se sont joints au discours pendant cette période. En août 1988, l'Association du Barreau canadien publiait son rapport intitulé *Rapport du Comité spécial de l'Association du Barreau canadien sur les droits des Autochtones au Canada : du défi à l'action*. Ce rapport est l'un des rares documents de notre collection qui relate la contribution d'une tierce partie au discours officiel sur les terres et le titre ancestral. Le rapport a été rédigé par le Comité spécial de l'ABC sur les droits des Autochtones au Canada, créé en août 1986. Le comité était formé de 11 avocats et(ou) personnes associées aux services du gouvernement. Trois d'entre eux étaient d'ascendance autochtone. Selon le rapport, la décision de réaliser cette étude était motivée par le fait que l'ABC et ses membres reconnaissaient que le système judiciaire devait être tenu responsable de l'injustice subie par les peuples autochtones au Canada et que «la profession juridique se devait de démontrer qu'elle se souciait vraiment de ce que la justice soit la même pour tous[135]».

Il émet des critiques sur le rôle du système judiciaire canadien dans les affaires autochtones. Les membres du comité y décrivent les méandres sans fin des processus inadéquats de règlement des revendications autochtones, mettant particulièrement l'accent sur l'incapacité de l'appareil judiciaire à définir clairement les éléments cruciaux des droits et des titres ancestraux. Faute de telles définitions précises, le comité estimait que les processus politiques avaient peu de chances de mener à un règlement satisfaisant des revendications des autochtones. Le rapport cite à cet égard l'échec des conférences des premiers ministres qui risque d'encourager «les Indiens, Inuit et Métis, si elle ne les y oblige pas, à s'adresser aux tribunaux pour

135. *Les droits des Autochtones au Canada : du défi à l'action*, préface.

faire préciser la nature de leurs droits[136]». Le comité souligne en outre la réticence des tribunaux à fournir une définition plus précise :

> Pour la plupart de nos savants juges, il s'agit là de questions essentiellement politiques qui appellent des solutions politiques. Toutefois, en l'absence d'une plus grande clarté du droit, il est fort douteux que les politiciens et les dirigeants autochtones réussissent à régler ces revendications car les droits juridiques de chacun sont encore trop incertains[137].

Le comité traite des autres problèmes auxquels font face les requérants autochtones qui, exaspérés par la lenteur des négociations, s'adressent aux tribunaux pour demander réparation. Ces problèmes sont reliés au manque de fonds, à la complexité et au formalisme du processus et à la méconnaissance chez les intervenants du système judiciaire du droit et des coutumes autochtones :

> La seule solution de rechange aux politiques relatives aux revendications est le recours aux tribunaux. En réalité, le requérant autochtone se voit souvent refuser cette option car l'accès à la justice dépend largement de la disponibilité de fonds dont la plupart des communautés autochtones ne disposent pas. Ensuite, en assumant que des fonds puissent être trouvés pour cette coûteuse méthode, le processus est long et complexe, mettant en cause des avocats et allant presque jusqu'à l'exclusion des requérants autochtones. Enfin, le système juridique est reconnu pour son formalisme; de plus, les magistrats sont formés dans le système anglais de common law, sans formation ou presque dans le domaine du droit des autochtones[138].

Les membres du comité ont défini plusieurs autres questions juridiques qui doivent être réglées : applicabilité du titre ancestral aux Métis et aux Indiens non inscrits; recoupements territoriaux dans les revendications; durée nécessaire d'occupation des terres et autres critères fondamentaux de détermination du droit; portée des titres et des droits concernant les ressources tréfoncières ou les plans d'eau; et ampleur des droits non liés aux ressources (sur les plans de la culture, de la religion, de la politique, de la fonction gouvernementale, etc.).

Pour rectifier certains de ces problèmes, le comité a recommandé que le gouvernement fédéral mette sur pied un fonds administré de façon indépendante similaire au Native American Rights Fund des États-Unis pour

---

136. *Les droits des Autochtones au Canada : du défi à l'action*, p. 23.

137. *Les droits des Autochtones au Canada : du défi à l'action*, p. 29.

138. *Les droits des Autochtones au Canada : du défi à l'action*, p. 63.

venir en aide aux contestations portant sur les droits et les titres ancestraux. Un tel fonds permettrait de réduire les pressions de financement liées aux batailles juridiques et aussi de régler le conflit d'intérêts dans lequel se trouve le MAINC :

> La création de ce fonds éliminerait l'apparence de conflit d'intérêts actuellement présente lorsque le MAINC appuie financièrement la partie adverse[139].

Parmi bien d'autres recommandations, le comité proposait aussi que le gouvernement élargisse la portée de la négociation des revendications afin de «négocier avec les groupes d'Indiens, d'Inuit ou de Métis dont le titre ancestral n'a pas été expressément cédé dans le cadre d'un traité ou éteint de façon claire et formelle par une loi valide[140]». En outre, le comité déclarait que l'on ne devrait pas empêcher l'accès au processus de négociation en s'appuyant sur le concept de «l'annulation par la loi» ou en se fondant sur le régime d'inscription de la *Loi sur les Indiens*. Finalement, il recommandait l'établissement, par voie législative et après consultation en bonne et due forme des autochtones, d'un tribunal qui aurait le mandat clair d'arbitrer le règlement des revendications particulières.

Les organismes autochtones ont eux aussi été actifs au cours de cette période, s'efforçant de combattre les points de vue présentés par les gouvernements et de faire entendre les leurs. Prenant le contre-pied du point de vue présenté dans les énoncés de politiques provinciales au cours de cette période au sujet des titres et des droits ancestraux, la Union of British Columbia Indian Chiefs publiait en août 1989 un exposé de principes. Rédigé en prévision de l'assemblée annuelle de l'UBCIC, ce document réfute les interprétations formulées précédemment par les gouvernements fédéral et provinciaux :

> [TRADUCTION] La souveraineté de nos nations vient du Grand Esprit. Elle ne provient ni n'est sujette à l'approbation d'aucune autre nation. En tant que Premières nations, nous avons le droit souverain d'avoir compétence sur nos territoires traditionnels. Nos terres sont un cadeau sacré. La terre doit servir à l'utilisation, au bénéfice et à la satisfaction continus de notre peuple et nous avons l'obligation ultime devant le Grand Esprit d'en prendre soin et de la protéger[141].

La forte participation d'intervenants provinciaux, non gouvernementaux et autochtones aux premières étapes du discours pendant cette période,

---

139. *Les droits des Autochtones au Canada : du défi à l'action*, p. 32-33.

140. *Les droits des Autochtones au Canada : du défi à l'action*, p. 30.

141. *Aboriginal Title and Rights Position Paper*, p. 1.

combinée aux idées et aux événements extérieurs, a provoqué une réaction du gouvernement fédéral. En mars 1990, le Comité permanent des affaires autochtones de la Chambre des communes publiait *Questions en suspens : programme d'action pour tous les Canadiens dans les années 1990*. Ce document expose les problèmes et les enjeux dominants des relations entre autochtones et Canadiens. Il repose principalement sur les audiences tenues par le comité auprès de représentants de certains groupes et organismes s'occupant d'affaires autochtones, notamment l'Assemblée des Premières nations, le Conseil national des autochtones du Canada, la Prairie Treaty Nations Alliance, l'Inuit Tapirisat du Canada, l'Indigenous Bar Association, l'Association du Barreau canadien et la Commission canadienne des droits de la personne.

Le rapport reprend, en grande partie, le consensus général sur les secteurs à problèmes. Concernant la question des revendications, le Comité fait état de la grande insatisfaction vis-à-vis de la politique et des efforts gouvernementaux, soulignant que l'extrême lenteur avec laquelle les revendications globales et particulières sont traitées «est considérée comme symptomatique des problèmes inhérents aux politiques et aux mécanismes en place[142]».

En réponse à ces problèmes, le comité soutient qu'il faut créer une commission ou un tribunal indépendant pour régler les revendications ou contribuer à leur règlement. À son avis, ce mécanisme pourrait faciliter la communication entre les intervenants dans le processus des revendications. Le comité décrit le dialogue entre le gouvernement et les autochtones comme un ressassement de points de vue connus et déclare que «ces consultations ont toutefois été non seulement sporadiques et sans suite, mais également peu satisfaisantes en général aux yeux des autochtones[143]».

Le comité reconnaissait aussi que les affaires autochtones avaient fait leur entrée sur la scène internationale. En 1982 en effet, la question des droits ancestraux prenait une dimension internationale lorsque des organisations autochtones accusèrent le Canada de violer les normes internationales en matière de droit de la personne :

> Autrement dit, l'élaboration de la politique ainsi que les mesures législatives et administratives touchant les affaires autochtones au Canada ont de plus en plus pour toile de fond la scène internationale, y compris des normes internationales sur les mesures gouvernementales acceptables[144].

142. *Questions en suspens*, p. 3.

143. *Questions en suspens*, p. 11.

144. *Questions en suspens*, p. 23-24.

Au même moment, le gouvernement fédéral s'attaquait à d'importantes questions foncières en Saskatchewan. Le 8 juin 1989, sept ans après la création de la Manitoba Treaty Land Entitlement Commission, la Federation of Saskatchewan Indian Nations et le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien créaient l'Office of the Treaty Commissioner, un bureau indépendant. La tâche du commissionnaire aux traités consistait à déterminer pour quelle raison le règlement de la revendication de droits fonciers issus d'un traité – conclu en 1976-1977 à partir de la «formule de la Saskatchewan» – avait pour la plupart échoué en pratique et à recommander des mesures appropriées pour hâter le règlement de la question des droits fonciers en Saskatchewan.

L'Office of the Treaty Commissioner a été créé après que les Indiens visés par un traité et le gouvernement se rendirent compte que [TRADUCTION] «les tribunaux n'étaient pas la meilleure tribune pour régler certaines questions comme les droits fonciers et que pareilles questions devaient être réglées au moyen de discussions et d'un dialogue entre les parties, au cours desquels on puisse harmoniser les différences dans une atmosphère de compréhension et de respect mutuels[145]».

Le commissaire a examiné des documents pertinents et eu des entrevues et des discussions avec des membres du Conseil tribal signataire du traité 6 de Battleford appartenant à la FSIN, de même qu'avec d'autres chefs et conseils de bande touchés. Il a également consulté des représentants de la Direction générale des revendications particulières du MAINC et de ses bureaux régionaux du Secteur des terres, des revenus et de la fiducie. Le processus visait à s'assurer que [TRADUCTION] «les deux parties – les Indiens visés par un traité et le gouvernement fédéral – seraient tenues d'exposer leurs positions respectives sur les questions liées aux traités[146]», bien que le commissaire ait également rencontré des membres de l'Aboriginal affairs secretariat de la province.

Le commissaire aux traités a publié en mai 1990, un rapport dans lequel il reconnaît implicitement les obligations qui incombent au gouvernement de régler les questions de droits fonciers. Ainsi, aucun différend concernant cette question n'est fondé :

> [TRADUCTION] On ne peut ignorer les antécédents des droits fonciers dans cette province. Des promesses *ont été faites* en 1976-1977 et ont été réaffirmées pendant plus d'une décennie par les ministres des Affaires indiennes qui se sont succédés au sein de cinq gouvernements. Ces promesses devraient être respectées, non

145. *Report and Recommendations on Treaty Land Entitlement*, p. 19.

146. *Report and Recommendations on Treaty Land Entitlement*, p. 1.

> seulement «en toute bonne foi» mais de façon pratique et réaliste. Il est peu probable que les bandes concernées les oublient[147].

Le commissaire a adopté une série de principes pour évaluer les points en suspens dans les décisions rendues par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans la cause *Claxton* c. *Saanichton Marina Ltd.* en 1989 et par la Cour fédérale dans l'arrêt *R.* c. *Blackfoot Band*[148] en 1982. Ces principes stipulaient, par exemple, que les traités devraient [TRADUCTION] «être interprétés de façon équitable, générale et libérale en faveur des Indiens et non en fonction de la signification technique des mots mais bien du sens que leur prêteraient naturellement les Indiens» et que toute ambiguïté dans leur formulation devrait généralement être interprétée en faveur des Indiens[149].

Le commissaire proposait pour l'attribution des terres une nouvelle formule appelée la proposition «d'équité», selon laquelle les Indiens auraient reçu moins de terres que convenu à l'origine selon la formule de la Saskatchewan de 1976-1977. Il recommandait de concilier les différences entre les deux formules au moyen d'une indemnité monétaire.

La Manitoba Treaty Land Entitlement Commission, entre autres, a soutenu que les droits issus de traités étaient une responsabilité canadienne et que par conséquent, c'était le Canada plutôt que la province qui devrait assumer la principale, sinon l'unique, responsabilité des paiements. Le commissaire aux traités de la Saskatchewan ne partageait pas cet avis :

> [TRADUCTION] Cet argument ne tient pas compte du fait que le principal bénéficiaire de l'extinction du titre des Indiens par les traités en Saskatchewan a été la province et que le Canada a versé à la Saskatchewan plus de 55 000 000 de dollars en «subventions tenant lieu de terres» conformément à l'article 21 de la *Loi des ressources naturelles de la Saskatchewan* [...] Demander au gouvernement fédéral de supporter maintenant la totalité du coût revient en fait à s'attendre à ce que le Canada paie deux fois pour les mêmes terres[150].

Un autre important jugement semble façonner encore davantage ces discussions officielles. Le 31 mai 1990, après six ans de procès et d'appels, la Cour suprême a finalement rendu une décision dans l'affaire *R.* c. *Sparrow*. Cette cause était la première dans laquelle on affirmait le droit de

---

147. *Report and Recommendations on Treaty Land Entitlement*, p. 52.

148. *Claxton* c. *Saanichton Marina Ltd.* (1988), 43 D.L.R. (4e) 481 (B.S.C.S.).; *R.* c. *Blackfoot Band* (1982), 3 C.N.L.R. 53 (C.F. (1ère inst.)).

149. *Report and Recommendations on Treaty Land Entitlement*, pp. 20-21.

150. *Report and Recommendations on Treaty Land Entitlement*, pp. 57-58.

pêche des autochtones en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*[151]. Contredisant les allégations de la Couronne, la Cour a décrété qu'avant l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le droit de l'accusé avait été restreint aux termes d'un règlement valide mais qu'il existait toujours puisque réglementation ne signifie pas extinction. En outre, le droit ancestral existe en dépit de l'incapacité des autochtones à maintenir une utilisation et une occupation continues d'un secteur.

La Cour fondait sa décision, en partie, sur la responsabilité de fiduciaire du gouvernement envers les autochtones et élargissait les obligations de fiduciaire du gouvernement aux droits ancestraux et issus de traités. Par conséquent, le pouvoir que détient le gouvernement fédéral de réglementer doit être concilié avec ses obligations de fiduciaire[152]. La Cour a soutenu que le Parlement était donc limité dans ses pouvoirs de restreindre le droit existant de pêcher à des fins rituelles et alimentaires, en vertu de l'article 35, et que les lois et règlements à venir portant atteinte aux droits de pêche devraient subir le test de justification fondé, entre autres facteurs, sur un objectif valide. Les dispositions nécessaires pour veiller à la gestion et à la conservation adéquates des ressources, de même qu'à l'intérêt du public, pourraient être considérées comme un objectif valide[153].

En 1990, d'autres facteurs se manifestaient à l'échelle provinciale, cette fois en Ontario. La Commission sur les Indiens de l'Ontario publiait un document de travail qui faisait suite à un engagement pris par les membres de la commission envers les représentants du gouvernement et des Premières nations lors d'une rencontre tripartite tenue en été 1990. Compte tenu du peu de temps dont elle disposait, la commission s'est principalement fiée à une analyse bibliographique de documents existants, mais elle a également passé en revue un petit nombre de mémoires d'organismes des Premières nations et de la Direction générale des affaires autochtones de l'Ontario, de même que discuté directement avec des représentants d'organismes des Premières nations et de ministères gouvernementaux. Dans l'avant-propos, la commission souligne le ton critique du document et du discours sur les processus de revendications en général :

> [TRADUCTION] L'analyse que renferme le document est fréquemment formulée sur un ton critique. Dans une certaine

---

151. *R.* c. *Sparrow*, [1990], 1 R.C.S. L'article 35 reconnaît et confirme les droits existants ancestraux ou issus de traités et stipule que «peuples autochtones du Canada» s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada.

152. *R.* c. *Sparrow*, [1990], 1 R.C.S., p. 1109.

153. *R.* c. *Sparrow*,[1990], 1 R.C.S., p. 1110.

> mesure, cela reflète la prépondérance des vues exprimées dans les documents consultés. De façon plus générale, cela révèle que les processus de revendications actuels ne fonctionnent pas en Ontario[154].

La commission soutient dans son document que [TRADUCTION] «les politiques actuelles sont déphasées à la fois par rapport aux attentes des Indiens vis-à-vis du processus, et par rapport aux lois en vigueur» et déclare que [TRADUCTION] «pratiquement tous les problèmes que posent les revendications actives sont attribuables au fait que les négociateurs du gouvernement sont incapables de répondre rapidement ou raisonnablement aux questions ou aux demandes découlant des négociations (ou au simple fait qu'ils n'assistent pas aux rencontres)[155]».

Le document de travail met plus précisément l'accent sur trois principaux problèmes : la conception gouvernementale d'une obligation légale; ses obligations de fiduciaire, et la question du conflit d'intérêts. De l'avis de la commission, [TRADUCTION] «tous les problèmes actuels d'accès refusé, de procédures réticentes de validation, de principes arbitraires d'indemnisation, de déceptions et de retards chroniques peuvent être reliés à ceux que pose le concept d'obligation légale tel qu'énoncé dans la politique sur les revendications particulières[156]». Qui plus est, le rapport explique dans les termes suivants l'aversion du gouvernement envers sa responsabilité de fiduciaire :

> [TRADUCTION] L'aversion du gouvernement envers sa responsabilité de fiduciaire, applicable par les tribunaux, peut être attribuée à plusieurs facteurs : le désir de limiter sa responsabilité, d'éviter que les tribunaux lui indiquent la conduite à adopter, le recours constant à des délais limites et, par-dessus tout, la crainte que la conduite passée soit mesurée à partir des critères actuels de moralité[157].

Le document fait également mention d'un certain nombre d'autres problèmes touchant l'approche et la politique en vigueur, comme le libellé vague et l'interprétation arbitraire, le manque de pouvoir accordé aux négociateurs gouvernementaux, la notion d'extinction et l'absence de mécanismes d'appel.

Le rapport traite aussi du rôle des tribunaux dans le processus des revendications, présentant la contestation comme un dernier recours :

---

154. *Discussion Paper Regarding First Nation Land Claims*, p. 2.

155. *Discussion Paper Regarding First Nation Land Claims*, pp. 2, 10.

156. *Discussion Paper Regarding First Nation Land Claims*, p. 26.

157. *Discussion Paper Regarding First Nation Land Claims*, p. 28.

> [TRADUCTION] Pour la plupart des requérants [...] la contestation n'est ni un supplément aux négociations, ni une menace particulièrement efficace pour amener le gouvernement à la table des négociations. Il s'agit d'un processus tout à fait distinct auquel on ne doit recourir que lorsque tout le reste a échoué[158].

Selon la commission, la position du gouvernement est la suivante : [TRADUCTION] «lorsque la contestation commence, la négociation prend fin». Elle conclut qu'à moins que l'on élimine les problèmes et les obstacles réels, [TRADUCTION] «les tribunaux ne constituent *pas* et ne peuvent devenir une réelle solution de remplacement lorsqu'il y a rupture des négociations. Cela appuie la perception très réelle selon laquelle les requérants autochtones ne bénéficient pas d'un accès véritable à la justice au Canada[159]».

Dans son évaluation finale, la Commission sur les Indiens de l'Ontario affirme que [TRADUCTION] «les problèmes que posent la politique et le processus sont connus depuis longtemps. Le fait qu'ils n'aient pas été réglés a causé de la frustration et des retards qui ont pratiquement interrompu les règlements de revendications en Ontario». Pour régler la situation, [TRADUCTION] «les gouvernements du Canada et de l'Ontario devraient mettre en place un processus de règlement des revendications qui soit à la fois juste, rapide et détaillé et qui revête un certain caractère définitif — en ce sens que toutes les parties, et surtout les Premières nations indiennes, devraient en sortir avec l'impression que l'essentiel de leurs griefs a été réglé[160]».

Le rapport examine plusieurs possibilités d'améliorer le système. La commission y discute des changements structurels selon un continuum entre l'arbitrage et la négociation, des changements au niveau des procédures (dont certains reposent également sur les notions de négociation assistée) et des changements de nature administrative. Finalement, le document de travail présente une série de recommandations destinées à favoriser l'ouverture et la rapidité du processus. La commission suggère la création d'un organisme indépendant chargé de superviser la validation et les négociations d'indemnisations, de même que [TRADUCTION] «la mise sur pied d'un groupe de travail tripartite chargé d'élaborer un modèle de tribunal des revendications des Indiens de l'Ontario en guise de «troisième

158. *Discussion Paper Regarding First Nation Land Claims*, p. 53.

159. *Discussion Paper Regarding First Nation Land Claims*, pp. 53, 56.

160. Commission sur les Indiens de l'Ontario, *Discussion Paper Regarding First Nation Land Claims*, pp. 21, 94.

solution de rechange» pour le règlement des revendications dans la province[161]».

Un autre gouvernement provincial, celui de la Colombie-Britannique, a joué un rôle actif dans le discours officiel entourant les questions de terres et le titre ancestral. Au cours de cette période, le Council on Native Affairs rencontrait les Premières nations et rédigeait ses recommandations sur les questions autochtones à l'intention du premier ministre, qui avait créé le conseil en juillet 1989. Le conseil était formé de trois autochtones et de trois non autochtones, en plus du ministre des Affaires autochtones et d'un député. Dans le cadre de ses activités, le Conseil a tenu des discussions avec 11 conseils tribaux et neuf organismes autochtones. Dans son rapport publié en avril 1991, il commentait comme suit le caractère central des questions foncières pour ses travaux :

> [TRADUCTION] La question foncière irrésolue a été au premier plan de la plupart de nos rencontres avec les conseils tribaux. Beaucoup de dirigeants autochtones semblaient considérer que c'était là la question fondamentale pour leur peuple. Manifestement, ils étaient d'avis que le règlement des revendications territoriales montrerait un engagement à respecter les peuples autochtones et que c'était là un préalable pour le développement économique et social et la réalisation de l'autonomie et de l'autodétermination[162].

Le conseil, en débattant de la question foncière et des droits ancestraux, reconnaissait le rôle de la contestation dans le règlement des questions de droits fonciers, faisant remarquer : [TRADUCTION] «il est regrettable que l'on ait laissé aux tribunaux le soin de définir en quoi consistent ces droits[163]». Le rapport cite la décision *Sparrow*, déclarant qu'elle laisse au gouvernement fédéral le fardeau de régler les revendications territoriales :

> [TRADUCTION] Cela nous laisse supposer que le gouvernement du Canada doit trouver rapidement une formule pratique pour s'acquitter de ses responsabilités fondamentales en matière de règlement de la question foncière en souffrance en Colombie-Britannique[164].

Le conseil a recommandé que le gouvernement fédéral remanie ses politiques sur les revendications territoriales afin qu'elles reflètent les nouvelles réalités juridiques et géographiques. Cela signifiait notamment permettre le règlement de plus d'une revendication territoriale à la fois en Colombie-Britannique et l'acceptation de revendications, conformément à la

---

161. *Discussion Paper Regarding First Nation Land Claims*, p. 106.

162. *Final Report: Premier's Council on Native Affairs*, p. 4.

163. *Final Report: Premier's Council on Native Affairs*, p. 5.

164. *Final Report: Premier's Council on Native Affairs*, p. 6.

décision *Sparrow*, concernant des terres traditionnelles dont les groupes autochtones n'ont pas pu démontrer l'utilisation et l'occupation continues. Le conseil a en outre recommandé que le gouvernement de la Colombie-Britannique mette en place un processus de négociations pour les revendications territoriales, sans pour autant accepter que cela affaiblisse ou diminue la responsabilité du gouvernement fédéral[165].

Le rapport du conseil renferme également la réponse du gouvernement provincial aux recommandations soumises antérieurement par le conseil dans un rapport en date du 8 août 1990. Le premier ministre avait accepté toutes ces recommandations. Le gouvernement provincial soutenait que le gouvernement fédéral détenait la responsabilité du règlement, y compris la responsabilité financière. Il affirmait aussi, cependant, que la province détenait le titre et le pouvoir de gestion des terres et des ressources et qu'elle devrait, par conséquent, être présente à la table des négociations. En dépit de l'engagement qu'avait pris le gouvernement provincial de prendre part aux négociations entourant les revendications territoriales avec le gouvernement fédéral et les Premières nations, il ne reconnaissait pas le titre ancestral :

> [TRADUCTION] La province de la Colombie-Britannique ne peut cependant accepter comme base pour la négociation des revendications la position avancée par certains, selon laquelle elle doit reconnaître le concept légal de titre ancestral sur lequel se fondent les groupes indiens pour réclamer la propriété absolue de toutes les terres et ressources de la province[166].

Un autre document qui a eu une influence considérable sur le discours au sujet des revendications territoriales en Colombie-Britannique est le *Rapport du Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique*. Le groupe de travail avait été créé en décembre 1990 à la suggestion des dirigeants des Premières nations. Son mandat «touchait la préparation de recommandations sur la portée des négociations (avec leurs organisation et modalités), sur les mesures provisoires et sur l'éducation du public[167]».

Le groupe de travail était formé de trois membres nommés par les dirigeants des Premières nations, de deux membres nommés par le gouvernement fédéral et de deux autres nommés par le gouvernement de la province. Ces membres ont rencontré des personnes possédant de

---

165. *Final Report: Premier's Council on Native Affairs*, p. 6.

166. *Final Report: Premier's Council on Native Affairs*, p. 19.

167. *Rapport du Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique*, pp. 15-16.

l'expérience dans des négociations analogues et ont examiné des mémoires écrits. Ils ont publié leur rapport en juin 1991. Dans son rapport, le groupe de travail soutenait que les questions de revendications territoriales devaient être réglées au moyen de «négociations librement voulues» auxquelles les Premières nations, le Canada et la Colombie-Britannique participeraient «sur un pied d'égalité» :

> Le public et les tribunaux veulent de toute évidence que ces questions soient réglées politiquement, et non au moyen d'une confrontation ou de la violence ou par le recours aux tribunaux. Quelle qu'en soit l'issue, il va sans dire que toute nouvelle relation sera établie sur des négociations librement voulues et menées avec équité, où participeront, sur un pied d'égalité, les Premières nations, le Canada et la Colombie-Britannique[168].

Le groupe de travail prônait l'établissement d'une nouvelle relation grâce aux négociations politiques. Selon le rapport, ces négociations de revendications territoriales donneraient lieu aux traités des temps modernes :

> Une fois signés, ces traités, associés aux droits qu'ils énoncent, sont protégés en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. On ne peut les modifier unilatéralement; seuls ceux qui ont conclu le traité peuvent le modifier, ce qui constitue le principe fondamental de la nouvelle relation[169].

Le groupe de travail décrivait aussi le rôle proposé de la Couronne dans cette nouvelle relation d'une façon qui rappelle l'opinion exprimée par la Commission sur les Indiens de l'Ontario. Le rapport stipule clairement que la Couronne conservera sa responsabilité fiduciaire dans le cadre de toute nouvelle relation :

> La notion d'une responsabilité fiduciaire de la Couronne a de l'importance pour la relation entre la Couronne et les autochtones. Cette responsabilité, ancrée dans l'histoire, est le reflet de la place unique et spéciale qu'occupent les autochtones au Canada. La conclusion d'un traité définira et clarifiera la nouvelle relation entre la Couronne et les autochtones. Ce traité ne pourra cependant pas mettre un terme aux responsabilités fiduciaires de la Couronne. Il appartient aux tribunaux de déterminer l'étendue de ces responsabilités[170].

---

168. *Rapport du Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique*, p. 17.

169. *Rapport du Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique*, pp. 17-18.

170. *Rapport du Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique*, pp. 18-19.

Le rapport présente les structures et les procédures destinées au règlement des revendications. Conformément à un processus juste, ouvert et équitable, le groupe de travail y recommande que les parties à la négociation soient autorisées à amener à la table toute question jugée importante pour l'établissement de la nouvelle relation. Les négociations se dérouleraient par l'entremise des ententes-cadres, des ententes de principe et des étapes de mise en oeuvre dorénavant familières, mais les participants recevraient l'aide d'une commission tripartite, la Commission des traités de Colombie-Britannique. Cette commission contrôlerait les progrès réalisés et l'équité du processus, serait responsable de l'allocation des fonds aux Premières nations et ferait rapport sur ces points aux Premières nations et aux gouvernements fédéral et provincial. La commission n'aurait aucun pouvoir d'intervention mais elle pourrait, avec l'approbation des parties à la négociation, suggérer des options de règlement des différends. Le groupe de travail demandait aussi que les trois parties mettent sur pied des campagnes de sensibilisation pour préparer le public aux conséquences des négociations.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a formulé la réponse du gouvernement fédéral aux recommandations du groupe de travail dans *Bâtir une nouvelle relation avec les Premières nations de la Colombie-Britannique : réponse du Canada au Rapport du Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique*. Dans cette réponse, le gouvernement fédéral s'engageait à bâtir une «nouvelle relation» avec les Premières nations de la Colombie-Britannique et acceptait toutes les recommandations du groupe de travail.

En dépit de cette acceptation des recommandations, toutefois, les vues du gouvernement fédéral sur certaines questions étaient plus limitées. Il appuyait, par exemple, la commission des traités proposée : «Le Canada appuie l'opinion du Groupe de travail selon laquelle la Commission permettra de faciliter le processus de négociations plutôt que de le mener». Sur la question de la portée des négociations, toutefois, le gouvernement émet des réserves à l'appui qu'il accorde aux recommandations. Le groupe de travail avait recommandé que toutes les parties soient libres de présenter à la table des négociations toute question qu'elles estiment importante pour la nouvelle relation. Le gouvernement fédéral répond que seul «l'éventail complet des questions qui entourent les politiques du gouvernement fédéral en matière de revendications globales et d'autonomie gouvernementale pourra faire l'objet de négociations». De même, concernant l'accès, le groupe de travail avait recommandé que le processus de négociation des traités soit ouvert à toutes les Premières nations de la Colombie-Britannique, mais le MAINC a tempéré son engagement en laissant entendre que le gouvernement fédéral faisait toujours la distinction entre les diverses catégories de revendications :

> Ensemble, le Canada et les Premières nations ont récemment établi un processus distinct visant à accélérer le règlement des revendications particulières [...] Le Canada a l'intention de voir à ce que les revendications particulières en Colombie-Britannique continuent d'être traitées selon ce processus plutôt que par la Commission des traités de Colombie-Britannique[171].

Cette position a par la suite semé la confusion, le MAINC ayant déclaré :

> Le Canada est prêt à participer à d'autres négociations par l'entremise de la Commission des traités de Colombie-Britannique avec les Premières nations de cette province qui sont visées par les traités Douglas[172].

Le MAINC déclarait en outre que les Premières nations visées par le Traité 8 étaient admissibles mais que «... les bénéfices sous forme de terres ou d'argent seront comparables à ceux accordés dans le cadre du Traité 8». Les revendications de ces Premières nations devraient, selon la politique antérieure du gouvernement, s'inscrire dans le mandat des revendications particulières[173]. Le gouvernement fédéral a en outre montré qu'il s'adaptait aux réalités juridiques imposées par l'arrêt *Sparrow*, précisant que «les Premières nations de la Colombie-Britannique ne seront pas tenues de faire la preuve de l'utilisation continue des ressources pour entreprendre le processus de négociations[174]».

Les gouvernements locaux ont eux aussi participé à la discussion sur les revendications territoriales en Colombie-Britannique. En septembre 1991, la Union of British Columbia Municipalities publiait *Local Government and Native Land Claims* et on recommandait que l'UBCM joue un rôle dans le processus de négociation des revendications territoriales de la province. L'UBCM soulevait la question des intérêts des tierces parties ou des détenteurs d'enjeux dans le processus de règlement des revendications et la façon dont ces intérêts devraient être représentés. En dépit de l'opposition des Premières nations et du gouvernement fédéral, les

---

171. *Bâtir une nouvelle relation avec les Premières nations de la Colombie-Britannique*, p. 3.

172. *Bâtir une nouvelle relation avec les Premières nations de la Colombie-Britannique*, p. 7.

173. Une partie du secteur visé par le Traité 8 (1899) se trouve en Colombie-Britannique. Ainsi, les revendications touchant les terres visées par le Traité 8 ne devraient normalement pas être considérées comme des revendications globales. Il y a toutefois eu des exceptions, dans le cas par exemple de la revendication des Dénés dans les Territoires du Nord-Ouest.

174. *Bâtir une nouvelle relation avec les Premières nations de la Colombie-Britannique*, p. 6.

auteurs soutenaient que [TRADUCTION] «l'expérience dans les autres sphères de compétence a montré que la participation du gouvernement local aux négociations des revendications territoriales peut s'avérer essentielle au succès du règlement[175]».

L'UBCM recommandait que les gouvernements locaux participent aux négociations en tant qu'observateurs faisant partie de l'équipe du gouvernement provincial. Le rapport affirme en outre que les gouvernements locaux se trouvent dans une position privilégiée pour faciliter le processus en mettant sur pied des initiatives de sensibilisation du public pour préparer les collectivités aux négociations et pour amorcer le dialogue entre les collectivités non autochtones et les Premières nations.

Les événements du moment – l'arrêt *Sparrow*, les faits nouveaux survenus dans le processus de revendications en Colombie-Britannique et les «quatre piliers» définis par le premier ministre[176], de même que l'affrontement à Kanesetake – ont une fois de plus amené le gouvernement fédéral à réviser ses politiques relatives aux revendications. En mars 1993, le MAINC publiait la *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*. Le document renferme l'énoncé de la politique sur les revendications globales et particulières.

La nouvelle politique faisait appel à un processus de consultation et d'étude d'une durée de trois ans. En octobre 1990, une assemblée réunissant le ministre des Affaires indiennes et 20 dirigeants des Premières nations, a recommandé la création d'un groupe de travail chargé de recueillir les vues des dirigeants des Premières nations sur les revendications particulières. Les coprésidents de ce groupe, connus sous le nom de Comité des chefs sur les revendications particulières, ont présenté un rapport au ministre le 14 décembre 1990. Le rapport a été approuvé dans le cadre d'une assemblée spéciale par l'Assemblée des Premières nations, les Chiefs of Ontario et l'Indian Association of Alberta. Par la suite, «le 23 avril 1991, le Premier ministre lançait la nouvelle initiative de 355 millions de dollars du gouvernement fédéral en matière de revendications particulières afin de

175. *Local Government and Native Land Claims*, p. ii.

176. Le 25 septembre 1990, le premier ministre Brian Mulroney annonçait une nouvelle tournure dans les relations entre le Canada et les peuples autochtones. Cette nouvelle orientation reposait sur ce que l'on a par la suite appelé les «quatre piliers» de la politique fédérale contemporaine sur les affaires autochtones : le règlement plus rapide des revendications territoriales, l'amélioration des conditions de vie dans les réserves indiennes, la réforme de la *Loi sur les Indiens* et la recherche d'un consensus sur l'autonomie gouvernementale.

régler les revendications plus rapidement, efficacement et équitablement[177]». L'initiative prévoyait une augmentation du personnel et des fonds affectés au règlement des revendications particulières. L'énoncé de politique de 1993 renferme les résultats de ce processus et décrit les principaux éléments de la nouvelle initiative.

L'énoncé conserve les deux catégories de revendications et les définit comme suit :

> **Les revendications globales** – fondées sur le principe des droits ancestraux non éteints qui n'ont pas été réglés ni par traité ni par aucun autre moyen juridique.
>
> **Les revendications particulières** – découlent de l'absence présumée du respect des traités conclus avec les Indiens et d'autres obligations juridiques ou de la mauvaise administration des terres et d'autres biens selon la *Loi sur les Indiens* ou les ententes officielles[178].

L'objectif du gouvernement en matière de revendications globales est de «négocier des traités modernes qui fournissent une définition claire, sûre et durable des droits aux terres et aux ressources[179]».

La politique reconnaît plus clairement que celle de 1986 que le gouvernement fédéral s'est inspiré des critères définis en 1979 dans l'arrêt *Baker Lake* pour déterminer si une revendication sera acceptée aux fins de la négociation. On y mentionne toutefois également que les critères ont été modifiés en réponse au jugement rendu par la Cour suprême en 1990 dans l'affaire *Sparrow*[180].

---

177. *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*, p. 22.

178. *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*, p. 2.

179. *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*, p. 5.

180. Les critères proposés en 1993 étaient les suivants :

1. Le groupe autochtone est, et a été, une société organisée.
2. La 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 prétendu à la souveraineté.
3. L'occupation du territoire par le groupe autochtone exclut en grande partie d'autres sociétés organisées.
4. Le groupe autochtone peut démontrer qu'il a toujours continué d'utiliser et d'occuper de façon ininterrompue les terres à des fins traditionnelles.

La politique traite de la question de l'extinction, précisant que le gouvernement ne cherche pas à éteindre tous les droits ancestraux dans le cadre du règlement des revendications. Mais plutôt :

> Afin d'éviter l'ambiguïté et l'incertitude, le gouvernement fédéral demande aux groupes autochtones qu'ils confirment que les droits énoncés dans les règlements des revendications représentent la totalité de leurs droits spéciaux en ce qui concerne l'objet de l'entente. Afin d'atteindre cet objectif, on demande aux groupes autochtones d'abandonner les droits ancestraux qu'ils peuvent détenir à l'égard des terres ou des ressources en échange des droits et des autres avantages qui sont énoncés dans l'entente de règlement[181].

La majeure partie de la politique de 1993 est un rappel de celle de 1986. Le gouvernement y maintient qu'il est prêt à négocier le partage des recettes découlant de l'exploitation des ressources non renouvelables mais il n'envisage pas clairement pareil partage en fonction de l'existence de deux intervenants égaux :

> Les accords financiers sur le partage des recettes de l'exploitation des ressources ne veulent pas dire que les groupes requérants détiennent des droits de propriété à l'égard des ressources. Le gouvernement fédéral ou provincial aura la responsabilité des mécanismes liés aux recettes d'exploitation des ressources et il devra conserver sa capacité de rajuster le régime fiscal[182].

Cet énoncé contredit le rapport Coolican, *Traités en vigueur, ententes durables*, publié en 1985, dans lequel on recommandait l'adoption d'une nouvelle politique fondée sur une relation prévoyant le partage des pouvoirs aussi bien que des ressources.

En ce qui a trait aux revendications particulières, l'objectif du gouvernement est toujours de s'acquitter de ses obligations légales[183].

---

5. Les titres ancestraux du groupe et les droits à l'utilisation des ressources n'ont pas fait l'objet d'un traité.
6. Les titres ancestraux n'ont pas été abolis par d'autres moyens juridiques. (p. 5-6)

181. *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*, pp. 9-10.

182. *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*, pp. 10-11.

183. Une obligation légale peut survenir dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

- le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne;

Pour expliquer les retards et la lenteur ayant caractérisé jusque-là le traitement et le règlement des revendications particulières, la politique blâme «la complexité et le besoin intensif en main-d'oeuvre» du processus :

> Le budget total de règlement d'environ 15 millions de dollars par année ne semble pas être une contrainte importante puisqu'il n'a pas été entièrement utilisé à chaque année. Au contraire, il semble que la complexité et le besoin intensif en main d'oeuvre du processus ont souvent été sous-estimés de sorte que le processus tant au MAINC qu'au ministère de la Justice n'a pas disposé du personnel nécessaire[184].

Pour accélérer le processus, la politique propose la création de la Commission des revendications particulières des Indiens qui serait chargée «d'examiner les différends entre les bandes requérantes et le gouvernement afin de déterminer, selon les termes de la politique, si une obligation légale a été créée et si les critères d'indemnisation qui s'appliquent sont les plus appropriés; avec le consentement des deux parties, aider le gouvernement et les bandes requérantes à prendre des dispositions en vue de la médiation sur un aspect ou un autre des négociations[185]».

La politique énumère les trois principales plaintes formulées jusque-là à l'endroit du processus : il est trop lent; il est fondamentalement injuste étant donné que le gouvernement y joue de multiples rôles, et les critères d'acceptation qu'il utilise sont trop restrictifs. Ces plaintes reviennent constamment dans les documents sur les terres et le titre ancestral publiés depuis l'évaluation du processus des revendications territoriales réalisée par

---

- un manquement à une obligation découlant de la *Loi sur les Indiens* ou d'autres lois ou règlements relatifs aux Indiens;
- un manquement à une obligation découlant de la responsabilité administrative du gouvernement à l'égard des fonds ou d'autres biens des Indiens;
- une cession illégale des terres indiennes,

ou être issue des circonstances suivantes :

- défaut d'indemnisation à l'égard des terres des réserves prises ou endommagées par le gouvernement fédéral ou de tout organisme relevant de son autorité;
- fraude commise dans l'acquisition ou la cession des terres des réserves indiennes par les employés ou les agents du gouvernement fédéral dans les cas où la preuve peut être clairement établie. (p. 19)

184. *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*, p. 21.

185. *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*, p. 23.

Lloyd Barber en 1977. La politique renferme aussi les recommandations du Comité des chefs sur les revendications particulières; le comité, entre autres choses, prônait l'augmentation des ressources financières et humaines, la désignation d'une autorité indépendante pour assurer l'équité du processus et la création d'un groupe de travail conjoint des Premières nations et du gouvernement chargé d'examiner la politique et le processus.

Le gouvernement a en outre ajouté certaines définitions dans la catégorie des «autres revendications», qui existaient depuis la parution de la première politique en 1973 mais n'avaient jamais été définies. Il s'agit de revendications qui «appartiennent essentiellement à la catégorie des revendications globales et particulières mais qui ne répondent pas aux critères rigides d'acceptation de ces deux programmes». Les deux catégories de base sont les «revendications se rapportant aux droits ancestraux» et les «revendications se rapportant aux responsabilités du gouvernement fédéral». Les premières sont les revendications dans le cadre desquelles la question du titre ancestral a été réglée en droit mais «les circonstances entourant le processus peuvent donner lieu à des préoccupations légitimes de la part des groupes autochtones et du gouvernement[186]». Les dernières sont les revendications qui ne constituent pas un manquement aux obligations légales du gouvernement mais qui représentent néanmoins des revendications légitimes qui pourraient être réglés par l'entremise d'un règlement négocié.

La *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones* marque la fin de cette période de six ans allant de 1987 à 1993. Les documents publiés au cours de cette période ont principalement porté sur la question des revendications territoriales. Le discours a cependant changé quelque peu d'orientation, en raison de l'influence croissante des gouvernements provinciaux et de l'intérêt accru manifesté pour la question des revendications territoriales par des organismes non gouvernementaux, comme l'Association du Barreau canadien, et des gouvernements locaux, comme l'illustre la contribution de la Union of British Columbia Municipalities. L'influence de ces institutions, combinée à la présence constante des tribunaux, a considérablement fait pression sur le gouvernement fédéral pour qu'il intervienne afin d'améliorer le processus de revendications territoriales. Le discours de cette période se termine avec la réponse du gouvernement à ces pressions, qui a consisté à présenter une nouvelle politique en vue du règlement des revendications.

Les documents sur les terres et le titre ancestral publiés à cette époque plus récente reflètent des changements au niveau des intervenants officiels

186. *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*, p. 31.

prenant part au discours, des processus et des structures utilisés dans le cadre des discussions concernant les politiques et de leur élaboration, de même que des idées et des valeurs venues façonner le discours.

On relève au cours de cette dernière période un changement dans l'intensité de l'intervention des participants. Non seulement le rôle des gouvernements provinciaux devient-il plus prépondérant, mais l'absence de documents importants émanant des organismes autochtones mérite aussi d'être soulignée. La plupart des documents autochtones produits au cours de cette période portent sur la fonction gouvernementale[187].

Dans le domaine des terres, toutefois, mentionnons l'arrivée, au sein de l'éventail d'intervenants officiels, de certains organismes indépendants comme l'Association du Barreau canadien et de représentants d'un troisième palier de gouvernement, le palier local, avec la publication du document de la Union of British Columbia Municipalities. Les tribunaux ont continué à jouer un rôle clé au cours de cette période, en prononçant dans l'arrêt *Sparrow* une nouvelle décision reposant sur les droits ancestraux en vertu de l'article 35 de la Constitution, et en précisant les critères que doit respecter le gouvernement pour empiéter sur ces droits par voie de législation.

Le processus de revendications n'a pas beaucoup changé par rapport à la période précédente, bien que la politique de 1987 sur les revendications globales renferme certaines modifications visant à le rendre conforme à la réalité des nouvelles dispositions constitutionnelles. Il ressort à maintes reprises des documents que l'interaction entre le gouvernement et les peuples autochtones par l'entremise du processus de revendications ne s'est pas beaucoup améliorée depuis les années 70. Le gouvernement du Québec a continué à envisager de normaliser le traitement de tous les autochtones. L'Association du Barreau canadien a écrit sur les difficultés constantes qu'éprouvent la plupart des groupes autochtones à avoir accès au système juridique canadien et le Comité permanent de la Chambre sur les affaires autochtones a formulé un commentaire selon lequel «ces consultations ont toutefois été non seulement sporadiques et sans suite, mais également peu satisfaisantes en général aux yeux des autochtones[188]».

Les documents émanant des gouvernements provinciaux reflètent leur refus de partager le pouvoir. La *Policy on Aboriginal Land Claims* de Terre-Neuve, l'*Alberta-Metis Settlements Accord* de l'Alberta, *Les fondements de la politique du gouvernement du Québec en matière autochtone* et le *Final Report: Premier's Council on Native Affairs* de la

187. Se reporter au chapitre 5 pour en savoir davantage sur les documents rédigés par les organismes autochtones au cours de ces années.

188. *Questions en suspens*, p. 12.

Colombie-Britannique illustrent tous les efforts des provinces en vue de garder un certain contrôle sur le processus et de défendre leur autorité sur les terres et les ressources, en dépit des discussions politiques à l'effet contraire. Par contraste, les associations autochtones se sont employées à se protéger elles-mêmes de l'empiétement de l'autorité fédérale et provinciale dans les secteurs perçus comme relevant des droits ancestraux. La définition de ces droits est dominée par les affirmations des mandats fédéral et provinciaux et non par le dialogue entre les parties.

La controverse entre les compétences au sujet de la responsabilité des peuples autochtones a eu son pendant dans le domaine des revendications. Certains pourraient dire que de tels conflits sont attribuables aux efforts de réduction des dépenses du gouvernement fédéral. Celui-ci a tenté de conclure avec les gouvernements provinciaux au cours de cette période des ententes de partage du coût des indemnités versées dans le cadre du règlement des revendications. Il a continué de nier sa compétence sur les Métis, toujours considérés comme exclus des paramètres énoncés au paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Les Indiens non inscrits ont été traités de la même façon que les Métis :

> Au cours des dernières années, la ligne de démarcation se déplace graduellement, en vue apparemment de réduire les dépenses du gouvernement fédéral. Ainsi, les Indiens inscrits qui ne vivent pas sur les réserves sont considérés par le gouvernement fédéral comme étant principalement à la charge des provinces[189].

Les autres problèmes survenus au cours de cette période sont similaires à ceux des périodes précédentes : le respect strict de ses obligations légales par le gouvernement; son aversion, selon beaucoup d'observateurs autochtones et non autochtones, à assumer pleinement ses obligations de fiduciaire, et les règles étroitement définies d'accès au processus de revendications. Les organismes autochtones ont continué d'insister sur leurs droits ancestraux et issus de traités et à exiger des améliorations au processus de revendications. Plusieurs groupes ont recommandé au cours de cette période l'établissement d'un tribunal indépendant pour favoriser le règlement des réclamations. D'autres ont demandé que soit élaborée une politique tenant compte des différences régionales et qui puisse s'adapter aux circonstances individuelles.

Nous observons donc, au cours de cette période, certains changements au niveau des intervenants officiels, des processus et des idées qui façonnent le discours. Nous remarquons aussi une présence marquée des gouvernements provinciaux et d'autres nouveaux intervenants. En outre, les tribunaux et les processus de revendications continuent de faire pression sur

189. *Les droits des Autochtones au Canada : du défi à l'action*, p. 69.

la politique gouvernementale. Bien que les idées examinées demeurent fondamentalement les mêmes, nous avons pu observer certains indices de nouvelles interprétations, particulièrement à la lumière de l'arrêt *Sparrow*. La période se termine par la réponse du gouvernement fédéral à ces pressions accrues — la *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*.

Observations finales

Nous avons passé en revue les principaux documents sur les terres et le titre ancestral au cours de quatre périodes distinctes de l'évolution du discours officiel :

- avant 1973 — Le titre ancestral et une nouvelle ère de conclusion de traités;
- de 1973 à 1982 — L'organisation des revendications;
- de 1980 à 1987 — La Constitution et les revendications territoriales;
- de 1987 à 1993 — Pressions à la hausse.

Tout au long de cette revue, nous avons observé l'incidence des changements au niveau des participants, des processus et des idées sur la politique touchant les revendications territoriales et la reconnaissance du titre ancestral et des droits liés aux terres. La dernière partie du chapitre nous permet de revenir sur l'évolution du discours et d'en extraire des observations qui puissent éclairer les efforts à venir dans ce domaine.

Ces observations reposent sur plus d'un quart de siècle de documents. Elles ne peuvent bien sûr être considérées comme des conclusions définitives, étant donné qu'elles ne peuvent à elles seules traiter de toutes les revendications. Pour ceux qui souhaiteraient poursuivre l'étude empirique des résultats officiels, de même que pour ceux qui ne s'intéressent qu'à ce qui a été dit, nous offrons quelques observations sur les aspects particuliers suivants du discours :

- l'incapacité apparente dans laquelle se trouve le gouvernement d'exposer ses postulats;
- les effets du contrôle des moyens de discussion par le gouvernement;
- la divergence dans les hypothèses émises par les gouvernements et les peuples autochtones;
- le rôle influent des tribunaux;
- les limites du processus de règlement des revendications territoriales sur le plan du dialogue;
- les questions concernant les points de vue que représente le gouvernement fédéral;
- les répercussions de l'utilisation de différents processus sur les questions de langage et de représentation.

Observation n° 1 : Le discours sur les droits fonciers s'est déroulé à trois différents niveaux : le processus des revendications territoriales, le contenu de la politique régissant le règlement des revendications territoriales et les postulats sur lesquels s'appuient les positions respectives du gouvernement et des peuples autochtones. Les documents gouvernementaux officiels ont tendance à se situer aux deux premiers niveaux mais non au troisième; ceux des groupes autochtones ont touché les trois niveaux.

Les documents examinés dans le chapitre présentaient, analysaient ou critiquaient l'un ou l'autre des trois points suivants ou une combinaison de ces points : le processus des revendications territoriales; la politique sur les revendications territoriales, et les postulats sous-jacents. Les documents officiels du gouvernement traitent du processus et de la politique de règlement des revendications territoriales mais ne décrivent pas les postulats sur lesquels repose la relation de la Couronne avec les peuples autochtones. Les autochtones et les autres intervenants n'ont pas été aussi évasifs.

Le discours officiel du gouvernement sur les questions foncières et liées aux terres s'est dans une large mesure limité aux deux premiers paliers de discours. Cela est dû en grande partie au fait que le gouvernement est principalement représenté dans notre collection de documents par ses énoncés de politiques. D'autres documents renferment toutefois suffisamment de preuves et d'interprétations pour que l'on remarque que le gouvernement fédéral n'a jamais clairement exposé sa philosophie et les postulats fondamentaux qu'il utilise pour guider sa relation avec les peuples autochtones. La seule exception à cela est peut-être le Livre blanc de 1969 qui présentait clairement la position du gouvernement concernant les droits ancestraux, le fondement de ses pouvoirs et la place qu'occupent les peuples autochtones au sein de la société canadienne.

Les groupes autochtones, comme d'ailleurs la plupart des autres participants au discours, ont davantage présenté leurs points de vue aux trois niveaux. Entre la publication du Livre rouge (1970) et de *Together Today For Our Children Tomorrow* (1973) et celle du rapport de la Union of British Columbia Indian Chiefs, *Aboriginal Title and Rights Position Paper* (1989), les organismes autochtones ont exprimé leur point de vue sur la façon d'améliorer le processus et de modifier la politique et ont expliqué les postulats fondamentaux de leurs revendications de droits fonciers et d'autres droits ancestraux, de même que les changements auxquels ils aspirent dans leur relation avec la société et le gouvernement canadien.

Observation n° 2 : Les autochtones et le gouvernement fédéral (de même que les tribunaux et les gouvernements provinciaux) n'ont pas partagé de vision commune du postulat fondamental du gouvernement sur la souveraineté ou son contrôle unilatéral de la relation entre le

> gouvernement fédéral et les autochtones. Les données documentaires n'indiquent pas que le gouvernement a effectué ou permis de quelconques tentatives sincères en vue de clarifier et de régler les divergences et les problèmes découlant de ce postulat ou qu'il a donné suite à de telles tentatives.

Cette observation s'appuie sur la précédente. Tout au long des documents, le gouvernement affirme clairement sa souveraineté et son pouvoir sur les terres, de même que sur leur utilisation et les recettes qui en découlent. Il affirme aussi son contrôle et son pouvoir sur les mécanismes mis à la disposition des peuples et des organismes autochtones pour tenter d'obtenir la reconnaissance juridique et matérielle de leurs droits et de leurs titres ancestraux. Le groupe d'étude du MAINC qui a révisé la politique sur les revendications globales en 1985 a produit le seul énoncé de principes guidant les politiques gouvernementales. Les principes liés aux terres avaient trait au maintien de l'intégrité territoriale du Canada et à l'exercice efficace de la souveraineté canadienne sur «l'ensemble du territoire canadien[190]». Nous ne pouvons que présumer que le gouvernement fédéral perçoit ses politiques comme la meilleure façon de réaliser ces objectifs. Il n'offre nulle part de faire participer ses citoyens ou les autochtones à la recherche d'autres solutions.

Les politiques des gouvernements fédéral aussi bien que provinciaux sont remplies d'énoncés laissant entendre que les droits ancestraux ne sont pas inhérents mais qu'ils leur sont plutôt consentis par le gouvernement. Qui plus est, le langage utilisé laisse entendre que le gouvernement a le pouvoir unilatéral de prendre les décisions qui concernent les autochtones et de les prendre en leur nom, plutôt que la responsabilité de prendre des décisions de concert avec eux.

Le gouvernement fonde son pouvoir et son point de vue sur la conformité historique de la tradition judiciaire canadienne, qui repose sur la notion suivante :

> Par le simple fait d'y avoir débarqué et d'avoir revendiqué au nom de leurs pays des contrées jusqu'alors inconnues en Europe, les représentants des puissances blanches ont automatiquement assuré la souveraineté de leur nation dans ces terres «nouvellement découvertes». Droit que l'occupation a confirmé. Et plutôt que d'envisager la question des obligations découlant de l'hypothèse de cette souveraineté, gouvernants et magistrats ont établi que les droits aborigènes relevaient de la prérogative des sociétés colonisatrices[191].

---

190. *Traités en vigueur, ententes durables*, p. 33.

191. *Revendications des Indiens au Canada : un essai et bibliographie*, p. 55.

Cette tradition est renforcée par les décisions rendues par la suite par des tribunaux et par les lois, comme la *Loi sur les Indiens*, dont la formulation ne reflète aucune présence ou représentation autochtone.

Les intervenants autochtones ont toujours affirmé une vision tout à fait différente. Ils ont maintenu que les peuples autochtones conservaient la souveraineté sur leurs terres traditionnelles à moins qu'elles n'aient été cédées par traité et que leurs droits ne provenaient d'aucun gouvernement ni d'aucune constitution mais plutôt de l'héritage ancestral qui leur vient du Créateur. Néanmoins, les documents illustrent que les droits ancestraux n'ont pratiquement aucune signification s'ils ne sont pas reconnus et appliqués par le gouvernement ou une autre autorité. Ainsi, le but du discours et du processus, tel que représenté par la perspective autochtone, a d'abord été d'obtenir que le gouvernement reconnaisse les droits existants des autochtones à l'égard des terres et de l'autodétermination et, deuxièmement, d'obtenir des protections législatives ou, mieux encore, constitutionnelles et, partant, l'application de ces droits.

L'objectif du gouvernement dans la poursuite des revendications territoriales est d'arriver à définir clairement l'affectation des droits. Les autres intervenants ne s'opposent pas à cela dans les documents officiels. Cependant, si les règlements de revendications et la relation fondée sur le statu quo ne reposent pas sur des mécanismes équitables et, parce qu'ils sont partiaux et injustes, ne répondent pas aux aspirations des peuples autochtones, alors ils ne règlent pas les problèmes que pose la relation actuelle. Une partie de la solution pourrait consister à s'entendre sur une compréhension commune et acceptable des droits, mais elle nécessite tout autant une compréhension commune et acceptable de la souveraineté — l'essence de la relation.

> **Observation n° 3** : En dépit d'une rhétorique politique qui cite la justice et l'équité pour les peuples autochtones, le principe directeur sous-jacent de la politique du gouvernement sur les revendications territoriales a consisté à ne pas faire plus que de répondre aux exigences minimales de sa propre interprétation des obligations qui lui incombent en vertu de la loi. Malgré cela, les ententes de revendications ont établi le fondement de nouvelles relations politiques entre les peuples autochtones et la Couronne.

L'emprise tenace du gouvernement sur la doctrine des obligations légales dans le règlement des revendications territoriales a découragé les négociateurs autochtones et a été source de préoccupation dans le discours entourant les terres et le titre ancestral. La citation suivante, tirée de la politique des revendications particulières de 1982, *Dossier en souffrance*, illustre l'absence de continuité entre les aspirations déclarées de la politique gouvernementale sur les revendications et sa formulation pratique :

> Ces revendications sont demeurées en suspens pendant une longue période de notre histoire et il faut maintenant les régler sans plus tarder pour des raisons de justice, d'équité et de prospérité[192].

La politique présente par après l'éventail élargi de circonstances que le gouvernement est prêt à reconnaître dans l'acceptation des revendications; c'est donc dire que le gouvernement n'était auparavant pas disposé à reconnaître les revendications fondées sur l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

> i) Défaut de compensation à l'égard de terres indiennes prises ou endommagées par le gouvernement fédéral ou tout organisme relevant de son autorité.
>
> ii) Fraude commise dans l'acquisition ou l'aliénation de terres indiennes par des employés ou mandataires du gouvernement fédéral, dans les cas où la preuve peut en être clairement établie[193].

L'une des explications de l'approche adoptée par le gouvernement est qu'il s'est montré [TRADUCTION] «très prudent au sujet de l'établissement de précédents impossibles à appliquer de façon uniforme, principalement en raison du coût[194]».

Le rejet de revendications globales provenant de secteurs dans lesquels le gouvernement juge que le droit de propriété du groupe requérant a été annulé par l'effet de la loi constitue un autre exemple de la doctrine juridique sur laquelle repose la politique des revendications. L'exemple précis que fournit le document est celui des efforts déployés par les Micmacs de Terre-Neuve pour négocier leur revendication avec le gouvernement. Bon nombre des documents d'examen de la politique faisant partie de la collection à l'étude recommandent le renversement de cette position.

> **Observation n° 4** : Les tribunaux ont eu une influence considérable sur l'évolution de la politique gouvernementale concernant les revendications. En l'absence d'une quelconque force politique suffisamment puissante pour provoquer des changements dans la politique gouvernementale, les tribunaux ont été la seule autorité reconnue par le gouvernement.

Le gouvernement est très attaché au principe de régler les revendications pour respecter ses obligations légales. Les documents illustrent de quelle

---

192. *Dossier en souffrance*, p. 3.

193. *Dossier en souffrance*, p. 20.

194. *Discussion Paper Regarding First Nation Land Claims*, p. 25.

façon la conception qu'il a de ses obligations légales est en corrélation très étroite avec les frontières juridiques établies par les tribunaux. Il ressort de façon évidente des documents que le gouvernement a constamment modifié ses politiques ou ses procédures de revendications pour se conformer aux décisions des tribunaux.

Cette situation est facilement observable dans l'écho donné par le gouvernement à l'arrêt *Calder* en 1973 dans la politique sur les revendications publiée en août 1973. En 1979, la décision de la Cour fédérale dans l'affaire de *Baker Lake*, avec ses critères permettant de déterminer l'existence du titre ancestral, a donné l'élan à la reformulation des politiques sur les revendications globales et particulières qui donna le jour à deux nouveaux documents : *En toute justice* (1981) et *Dossier en souffrance* (1982). Bien qu'elle ne soit pas le produit d'une décision d'un tribunal, la *Loi constitutionnelle de 1982* a forcé le gouvernement à réévaluer sa politique, et à cela sont venu s'ajouter les conséquences de la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Guerin*. Plus récemment, la cause *Sparrow*, entendue en 1990, a été suivie en 1991 d'une nouvelle version de la politique gouvernementale sur les revendications, qui était finalement publiée en 1993 dans le document intitulé *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*. De même, l'arrêt *Sioui* prononcé par la Cour suprême en 1990 a eu de grandes répercussions sur la perception officielle des droits issus de traités.

Les tribunaux, en plus d'établir les normes, ont aussi constitué un mécanisme de rechange au processus de négociation des revendications. Beaucoup de gens seraient d'accord avec l'énoncé suivant de la Commission sur les Indiens de l'Ontario :

> [TRADUCTION] Pour la plupart des requérants [...] la contestation n'est ni un supplément aux négociations, ni une menace particulièrement efficace pour amener le gouvernement à la table des négociations. Il s'agit d'un processus de rechange tout à fait distinct auquel on ne doit recourir que lorsque tout le reste a échoué[195].

Il est peut-être dans l'intérêt des organismes autochtones d'avoir recours aux tribunaux pour l'établissement de normes légales régissant la conduite du gouvernement dans ses relations et ses obligations fiduciaires, puisque [TRADUCTION] «sans normes de ce genre, la capacité [des autochtones] de soumettre des revendications à la Couronne serait diminuée[196]». Bien entendu, le recours aux tribunaux s'accompagne de

195. *Discussion Paper Regarding First Nation Land Claims*, p. 53.

196. *Discussion Paper Regarding First Nation Land Claims*, p. 28.

désavantages considérables. Généralement, le recours légal a eu tendance à se substituer aux initiatives politiques, ce qui a donné lieu à un déplacement du pouvoir des dirigeants politiques aux avocats ou à des dirigeants politiques qui sont avocats. Qui plus est, le langage et les concepts juridiques que l'on utilise pour exprimer les vues et les buts des peuples autochtones, modifient subtilement la signification des notions partagées et risquent d'entraver la communication entre les gens des couches populaires et ceux qui oeuvrent sur le front juridique.

> **Observation n° 5** : Le processus de règlement négocié des revendications n'a pas créé de dialogue entre le gouvernement et les organismes autochtones; il a plutôt donné lieu à un échange limité sur une série de questions étroitement contrôlées et prédéterminées.

Les documents autochtones et bon nombre des documents d'examen des politiques émanant de groupes de travail et de commissions parrainées par le gouvernement fédéral commentent la nature limitée du processus de négociation des revendications. Dans ces documents, bon nombre des limites sont attribuées au contrôle strict qu'exerce le gouvernement sur le processus et à la portée restreinte des négociations.

Ces contrôles étroits peuvent s'expliquer en partie par le fait que le processus est administré par des fonctionnaires gouvernementaux qui n'ont pas l'autorité de discuter de questions plus vastes. Les négociateurs autochtones n'arrivent jamais à rencontrer les décideurs politiques de niveau plus élevé. Cela illustre aussi la mesure dans laquelle les peuples autochtones sont handicapés par les pressions que l'on exerce afin qu'ils soient plus homogènes sur les plans des circonstances et des idées. Les gros organismes autochtones représentatifs ne participent pas au processus de revendications alors qu'ils auraient peut-être un plus grand poids que les bandes et les conseils tribaux plus petits pour soulever certaines questions[197].

Bien que le processus de revendications soit maintenant un mécanisme officiel et établi de longue date pour favoriser l'interaction entre le gouvernement et les organismes autochtones, il s'agit essentiellement d'un processus unique ayant un début et une fin et comportant des étapes distinctes. Il est destiné à produire un résultat précis. Il ne s'agit pas d'un processus permanent d'interaction visant à recueillir des idées et à élaborer des solutions bénéfiques pour toutes les parties.

> **Observation n° 6** : La majorité des documents d'intervenants indépendants expriment des vues qui sont plus similaires à la

197. On peut considérer le Nord comme une exception.

perspective autochtone sur le processus, la politique et peut-être même les postulats qu'aux vues du gouvernement fédéral dans ces trois domaines. Cette observation nous amène à nous demander à qui appartiennent les vues représentées par les politiques du gouvernement fédéral.

Les points de vue exprimés dans les documents s'inscrivent dans un continuum entre les perspectives autochtones et les énoncés de politiques gouvernementales. Les organismes autochtones prônent une plus grande ouverture dans l'acceptation des revendications, une approche moins rigoriste et une plus grande reconnaissance des droits ancestraux sur la terre et ses ressources. Ce genre de point de vue reçoit en général l'appui d'organismes et de personnes comme l'Association du Barreau canadien, la Commission sur les Indiens de l'Ontario, les responsables de l'Enquête Berger, le Commissaire aux revendications des Indiens, le Comité permanent des affaires autochtones, ainsi que d'autres. Ces intervenants affirment que la majorité des Canadiens non autochtones ne sont pas au courant des positions gouvernementales ou sont en désaccord avec celles-ci. Voici par exemple ce qu'écrit la Commission sur les Indiens de l'Ontario à ce sujet :

> [TRADUCTION] Les gouvernements canadiens ont déployé peu d'efforts pour faire savoir au public que les revendications territoriales des Indiens ne sont pas de vagues griefs découlant du fait que la société autochtone a été «dépassée par le progrès» [...] Alors que bon nombre de Canadiens se doutent probablement, comme l'a reconnu récemment la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Sparrow*, que les gouvernements canadiens ont pendant longtemps négligé les droits légaux des Indiens, la plupart seraient choqués d'apprendre qu'aussi récemment qu'en 1951, un avocat était passible d'emprisonnement s'il était embauché par un Indien ou par une bande indienne pour porter une revendication territoriale devant les tribunaux[198].

Par contraste, le gouvernement fédéral n'est fréquemment rejoint que par les gouvernements provinciaux lorsqu'il refuse de rien consentir qui ne soit conforme aux lois en vigueur ou qui puisse sembler affaiblir l'autorité ou la souveraineté des gouvernements fédéral ou provinciaux sur les terres, l'utilisation des terres, la distribution des ressources et les recettes qui en découlent. En examinant de plus près les rapports de certaines enquêtes comme les enquêtes Berger et Lysyk sur les pipelines et des rapports de commissions et de groupes de travail sur l'environnement, on constate toutefois que d'autres intervenants appuient les positions gouvernementales.

---

198. *Discussion Paper Regarding First Nation Land Claims*, p. 4.

Mentionnons notamment les associations d'éleveurs de bétail, les sociétés d'exploration pétrolière, les sociétés forestière et minières et certaines des personnes qui travaillent au sein de ces industries, ainsi que les groupes municipaux et environnementaux ayant des intérêts économiques ou autres dans les terres.

Les données documentaires ne contiennent aucune représentation claire des opinions de l'ensemble des Canadiens sur les questions de droits et de titres ancestraux. Elles traitent davantage des opinions des peuples autochtones, mais uniquement dans la mesure où les revendications individuelles, les exposés de principe et les autres types de documents autochtones reposent sur un fondement davantage axé sur la consultation au sein du groupe autochtone parrain.

> **Observation n° 7** : Trois processus ont joué un rôle de premier plan dans le discours sur les terres et le titre ancestral : le processus de revendications, le processus juridique et le processus de négociations constitutionnelles. Chacun de ces processus utilise le langage différemment et a des conséquences différentes sur la représentation des intérêts autochtones.

Ces trois processus ont des conséquences différentes sur les plans de la précision du langage et de la pertinence de la représentation. On constate par exemple que chacun exprime différemment le langage utilisé dans la politique sur les terres et le titre ancestral. Les tribunaux ont dans certains cas précisé des termes et des concepts difficiles à comprendre — les obligations fiduciaires du gouvernement dans l'arrêt *Sparrow* et le titre ancestral dans l'arrêt *Baker Lake*. Les processus entourant les négociations constitutionnelles et les revendications, par ailleurs, utilisent les mots de façon stratégique. Ainsi, le gouvernement, au cours des dernières années, a réclamé l'«extinction» des titres ancestraux à la suite du règlement de revendications; il n'a toutefois pas reconnu le «titre» ancestral. C'est donc dire qu'il parle de l'extinction de quelque chose qu'il ne reconnaît pas.

Les commentateurs officiels, particulièrement les autochtones, sont représentés différemment selon qu'ils exposent leurs points de vue dans l'arène des revendications, dans celle des tribunaux ou dans l'arène constitutionnelle. Dans le cadre du processus de revendications, les dirigeants des collectivités représentent directement les intérêts de leurs membres au cours des négociations avec le gouvernement et ils sont responsables de la ratification par la collectivité de l'entente négociée. Même dans cette arène, toutefois, les intérêts peuvent être regroupés d'une façon qui pose des problèmes pour la pertinence de la représentation; nous avons souligné précédemment que quatre des 12 bandes du Yukon ont refusé de ratifier l'entente de principe sur les revendications territoriales négociée par le CYI.

Devant les tribunaux, ce sont les autochtones ou les collectivités autochtones qui mènent une bataille juridique. Ceux qui dirigent réellement la cause, toutefois, sont souvent des avocats non autochtones de l'extérieur de la collectivité à qui l'on fait appel pour représenter les intérêts de leurs clients. On pourrait soutenir qu'une personne qui possède les compétences requises pour défendre une question de droit devant les tribunaux ne possède pas toujours l'expérience nécessaire pour comprendre pleinement ou pour intérioriser le point de vue du client.

Finalement, dans le processus constitutionnel, nous observons un processus des plus centralisés de représentation, au sein duquel l'APN, le CNAC, le RNM et l'ITC représentent les intérêts de tous les peuples autochtones, en dépit du fait que beaucoup de collectivités et de groupes, comme la NWAC, prétendent que leurs intérêts ne sont pas représentés. Dans l'arène constitutionnelle, les questions de représentation deviennent plus complexes, comme le montrent les tentatives effectuées par les groupes autochtones pour que leurs intérêts soient représentés séparément à la table de négociation. Les Métis, qui ont rompu leurs liens avec le Conseil national des autochtones du Canada et formé le Ralliement national des Métis, constituent un exemple important. Le RNM a été admis pour la première fois à la table constitutionnelle à la conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, tenue le 15 mars 1983. Cette invitation lancée au RNM soulève d'intéressantes questions de représentation :

> [TRADUCTION] Étant donné que seulement trois associations métisses des provinces des Prairies constituaient le RNM, il apparaît indéniable que le premier ministre a posé certaines hypothèses au sujet d'une nation autochtone en particulier. Ces hypothèses étaient que les Métis résident dans les provinces des Prairies et que les peuples métis des Prairies n'étaient pas correctement représentés par le CNAC. La première est inexacte et la seconde convient aux objectifs du gouvernement fédéral. Le rideau a été levé sur un débat qui a dévié considérablement du but fixé de la conférence, à savoir l'énumération et la définition des droits des peuples autochtones. Ce débat est centré sur la question suivante : «qui sont les Métis en termes de définition constitutionnelle et quelle délégation parle en leur nom?»[199].

D'autres groupes autochtones, comme la Prairie Treaty Nations Alliance et la Women's Association of Canada ne sont pas parvenus à faire entendre leur voix.

---

199. Gaffney, Gould et Semple, p. 35.

CONCLUSION

Dans le présent chapitre, nous avons retracé l'évolution du discours sur les terres et le titre ancestral à travers les documents qui ont été publiés depuis la parution des deux volumes du rapport Hawthorn en 1966 et 1967. Nous avons observé la façon dont les changements survenus au niveau des participants, des processus qu'ils ont utilisés pour faire valoir leurs positions et des idées et valeurs véhiculées au cours des discussions ont façonné le discours officiel dans ce domaine. Finalement, nous avons formulé quelques observations concernant le discours, dans l'espoir que ces observations puissent éclairer le discours à venir et favoriser le dialogue sur les terres et le titre ancestral.

De bien des façons, la question des terres et du titre ancestral est inséparable de celle de la fonction gouvernementale. De même, le discours officiel entourant les terres et le titre ancestral est dans une large mesure inséparable de celui sur la fonction gouvernementale des autochtones. Nous avons tenté de définir les paramètres des deux secteurs, afin d'éviter le dédoublement. Alors que le présent chapitre traitait des questions de traités, de revendications territoriales et de droits fonciers des autochtones, le prochain porte sur les fondements et les modèles de la fonction gouvernementale autochtone, sur les moyens de parvenir à l'autonomie gouvernementale et sur les structures et les processus qui permettraient d'en assurer le fonctionnement.

RÉFÉRENCES

Alberta. *Alberta-Metis Settlements Accord*. Gouvernement de l'Alberta, 1989.

Alberta. MacEwan Joint Metis-Government Committee. *Report of the MacEwan Joint Metis-Government Committee to Review the Metis Betterment Act and Regulations Order: Foundations for the Future*, 1984.

Assemblée des Premières nations. *Constitutional Task Force Report on Treaties*, 1987.

Association du Barreau canadien. Comité spécial sur les droits des Autochtones au Canada. *Les droits des Autochtones au Canada : du défi à l'action*, 1988.

Canada. Commission d'étude des revendications des Indiens. *Commissaire aux revendications des Indiens, un rapport : déclarations et mémoires*, 1977.

Canada. Enquête sur le pipeline de la route de l'Alaska. *Rapport de l'Enquête sur le pipeline de la route de l'Alaska*, 1977.

Canada. 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*, 1977.

Canada. Groupe d'étude de la politique des revendications globales. *Traités en vigueur, ententes durables : Rapport du Groupe d'étude de la politique des revendications globales*, 1985.

Canada. Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique. *Rapport du Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique*, 1991.

Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. *Bâtir une nouvelle relation avec les Premières nations de la Colombie-Britannique : réponse du Canada au rapport du Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique*, 1991.

Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones*, 1982.

Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. *En toute justice : Une politique des revendications*, 1981.

Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. *Étude de la mise en oeuvre, par le gouvernement fédéral, de la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, 1982.

Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. *Étude sur les Indiens contemporains du Canada* (rapport Hawthorn). Ottawa, 1966-1967.

Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. *La Politique des revendications territoriales globales*, 1986.

Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. *La politique indienne du gouvernement du Canada*, 1969.

Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*, 1993.

Canada. Parlement. Chambre des communes. Comité permanent des affaires autochtones. *Questions en suspens : programme d'action pour tous les Canadiens dans les années 1990*, 1990.

Canada. Parlement. Chambre des communes. Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens. *L'autonomie politique des Indiens du Canada : rapport du comité spécial*, 1983.

Canada. Représentant spécial pour l'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest. *Évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest : Rapport du représentant spécial*, 1979.

Colombie-Britannique. Premier's Council on Native Affairs. *Final Report: Premier's Council on Native Affairs*, 1991.

Commission sur les Indiens de l'Ontario. *Discussion Paper Regarding First Nation Land Claims*, 1990.

Conne River Indian Band Council. *Freedom to Live Our Own Way in Our Own Land*, 1980.

Council for Yukon Indians. *Together Today For Our Children Tomorrow: A Statement of Grievances and an Approach to Settlement by the Yukon Indian People*. Charters Publishing Company Limited, 1973.

Elliott, David W. *Law and Aboriginal Peoples of Canada*. North York: Captus Press Inc., 1992.

Federation of Saskatchewan Indian Nations. *Indian Treaty Rights: The Spirit and Intent of Treaty*. Federation of Saskatchewan Indian Nations, 1979.

Gaffney, R.E., G.P. Gould et A.J. Semple. *Broken Promises: The Aboriginal Constitutional Conferences*. New Brunswick Association of Metis and Non-Status Indians, 1984.

Indian and Inuit Support Group of Newfoundland and Labrador. *The Newfoundland Government's Rejection of the Micmac Claim*, 1982.

Indian Association of Alberta. *Citizens Plus*, 1970.

Indian Tribes of Manitoba. *Wahbung Our Tomorrows*. Manitoba Indian Brotherhood Inc., 1971.

Manitoba Indian Brotherhood, Federation of Saskatchewan Indian Nations, Indian Association of Alberta. *The Treaty Rights of Hunting, Fishing, Trapping and Gathering*, 1974.

Manitoba Metis Federation, Constitution and Land Claims Secretariat. *Manitoba Metis Rights: Constitutional Consultation: Final Report*, 1983.

Manitoba. Commission of the Treaty Land Entitlement. *The Treaty Land Entitlement Commission: January 18, 1983*, 1983.

Metis and Non-Status Indian Constitutional Review Commission. *Native People and the Constitution of Canada: The Report of the Metis and Non-Status Indian Constitutional Review Commission*, 1981.

Metis Association of the Northwest Territories. *Our Land, Our Culture, Our Future*, 1977.

Nouvelle-Écosse. Advisory Committee on Aboriginal Issues. *Report of the Nova Scotia Advisory Committee on Aboriginal Issues*, 1992.

Québec. Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec. *Rapport de la commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec*, 1971.

Québec. Ministère des Mines et des Affaires indiennes. *Les fondements de la politique du gouvernement du Québec en matière autochtone*, 1988.

Saskatchewan. Office of the Treaty Commissioner. *Report and Recommendations on Treaty Land Entitlement*, 1990.

Terre-Neuve et Labrador. *Assessment and Analysis of the Micmac Land Claim in Newfoundland*, 1982.

Terre-Neuve et Labrador. *Discussion Paper on an Accelerated Approach to Aboriginal Land Claims Settlement*, 1991.

Terre-Neuve et Labrador. Intergovernmental Affairs Secretariat, Native Policy Unit. *Government of Newfoundland and Labrador Policy Regarding Aboriginal Land Claims*, 1987.

Territoires du Nord-Ouest. Advisory Commission on the Development of Government in the Northwest Territories. *Report of the Advisory Commission on the Development of Government in the Northwest Territories*, 1966.

Union of British Columbia Indian Chiefs. *Aboriginal Title and Rights Position Paper*, 1989.

Union of British Columbia Indian Chiefs. *Indian Nations: Self-Determination or Termination*, 1980.

Union of British Columbia Municipalities. *Local Government and Native Land Claims*, 1991.

Chapitre 5
Le discours sur la fonction gouvernementale

LES QUESTIONS SE RAPPORTANT À LA FONCTION GOUVERNEMENTALE ont occupé une place particulièrement importante à l'intérieur du discours sur la politique autochtone depuis la parution du rapport Hawthorn. Le débat entourant les modèles municipaux de fonction gouvernementale, les transferts et délégations, le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et le gouvernement populaire a toujours été à l'avant-plan de l'élaboration de nouveaux rapports entre les collectivités autochtones et non autochtones au Canada.

Le présent chapitre porte sur les cadres constitutionnels, législatifs et administratifs existants ou proposés en matière de fonction gouvernementale autochtone. Nous retraçons à cette fin l'évolution du discours sur la fonction gouvernementale autochtone dans les documents publiés depuis le rapport Hawthorn, les examinant à fond pour déterminer comment les autochtones, les gouvernements et autres conçoivent l'autonomie gouvernementale autochtone, c'est-à-dire comme un droit issu de traités ou comme un droit ancestral. Nous avons également recherché les projets de modèles de rapports entre les peuples autochtones et les gouvernements, incluant les ententes administratives relatives à la prestation des programmes et des services.

Les documents englobent tout l'éventail des perspectives sur la fonction gouvernementale exprimées par différents groupes représentant des intérêts différents; ils portent sur la fonction gouvernementale du point de vue et des Premières nations, des Inuit, des Métis[1], des Indiens non inscrits (et des Métis), des autochtones citadins et des peuples autochtones du Nord. Certains documents, particulièrement ceux des gouvernements provinciaux

---

1. Nous parlons ici des Métis de l'ouest et du nord du Canada, des Métis qui se présentent, eux et leur ascendance, comme des membres de la «nation métisse», dont les origines remontent à l'Établissement de la Rivière-rouge et aux autres collectivités métisses historiques de l'Ouest canadien, et qui font valoir que leurs droits remontent à la *Loi de 1870 sur le Manitoba* ou à la *Loi des terres fédérales*. Il existe d'autre part beaucoup de personnes d'origine autochtone qui se présentent comme des Métis du fait que leur origine raciale est à la fois autochtone et non autochtone. Beaucoup d'entre elles vivent au centre et dans l'est du Canada. Leurs préoccupations sont traitées dans les documents examinés avec ceux qui concernent les Indiens non inscrits, les autochtones citadins et les autochtones hors-réserve.

et des organismes non gouvernementaux, portent sur les questions autochtones en général plutôt que sur un groupe autochtone particulier.

Nous vous présentons un examen en deux volets. La prochaine section du chapitre trace l'évolution du discours sur la fonction gouvernementale autochtone au cours des vingt-cinq dernières années, établissant qui participait au discours, comment et quelles étaient les idées exprimées. Cette analyse est suivie de la présentation d'un certain nombre d'observations relatives au discours qui, nous l'espérons, permettront à la fois de mieux comprendre le passé et d'éclairer l'avenir.

LE DÉVELOPPEMENT DU DISCOURS À TRAVERS LES DOCUMENTS

Notre examen porte sur quatre périodes : de 1966 à 1979; de 1979 à 1983; de 1983 à 1990 et de 1991 à 1992. Des 222 documents que nous avons examinés, plus de 60 ont essentiellement trait à des questions de fonction gouvernementale d'une manière ou d'une autre. Le présent chapitre est fondé sur un sous-ensemble particulier des documents qui nous ont semblé influencer particulièrement le progrès du discours sur la fonction gouvernementale autochtone.

Les documents que nous avons choisi d'examiner dans le présent chapitre se rapportent à toutes les régions du Canada et tous les groupes autochtones. L'activité des Indiens des Prairies visés par un traité ressort de façon particulière, mais celle des Métis a pris beaucoup plus d'importance vers la fin de la période examinée[2]. On retrouve également certains documents qui traitent de la fonction gouvernementale dans le Nord, bien qu'un seul de nos 222 documents traite de façon particulière des préoccupations des Inuit, en l'occurrence celles des Inuit du Québec[3]. Cette lacune de notre collection de documents explique pourquoi nous avons également examiné *Building Nunavut* dans le présent chapitre[4].

DE 1966 À 1979 : GOUVERNEMENT INDIEN ET IMPACT DU LIVRE BLANC

Les points de repère importants du discours sur la fonction gouvernementale autochtone au cours de cette période sont le rapport Hawthorn, le Livre

---

2. Bien que les documents de la fin des années 80 et du début des années 90 que nous avons choisis faisaient particulièrement état de l'activité des Métis, tous les groupes participaient de façon active au discours.

3. Société Makivik. *Le besoin de réévaluer et d'améliorer les relations Québec-Inuit*. Société Makivik, 1983.

4. *Building Nunavut* ne faisait pas partie des 222 documents examinés par le Centre for Policy and Program Assessment pour la Commission royale sur les peuples autochtones. Nous l'avons ajouté à la collection afin de compenser l'absence de documents Inuit dans notre sélection de documents.

blanc, *Citizens Plus* et *Wahbung Our Tomorrows*. Ces rapports sont tous axés exclusivement sur les questions relatives au gouvernement indien. La fonction gouvernementale dans les territoires du Nord a également été examinée au cours de cette période, comme en témoigne la publication du rapport Carrothers.

Le rapport Hawthorn a été présenté au ministre des Affaires indiennes en deux volumes en 1966 et 1967. Cette étude fut commandée à une époque où les autochtones, en particulier les Indiens, contestaient la distribution inégale des pouvoirs et des richesses matérielles, affirmaient leurs droits et devenaient plus militants sur le plan politique. En outre, les conditions sociales et économiques inférieures des Indiens par rapport au reste de la population devenaient de plus en plus évidentes. Ces facteurs ont incité le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration à demander en 1964 à un groupe d'experts-conseils, sous la direction de H.B. Hawthorn, d'examiner la situation des Indiens au Canada. L'équipe de recherche a examiné des dossiers, fait remplir des questionnaires d'enquête et visité des réserves afin de produire son rapport.

Le rapport Hawthorn rejette l'assimilation et l'intégration en tant qu'objectifs de politique et propose plutôt l'idée de «citoyens avantagés» :

> Les Indiens devraient être considérés comme des «citoyens avantagés»; en plus des droits et devoirs qui découlent normalement de la citoyenneté, les Indiens détiennent certains droits supplémentaires en leur qualité de membres privilégiés de la collectivité canadienne[5].

Hawthorn estimait que les Indiens étaient en droit d'être traités comme des «citoyens avantagés» parce que «ce droit découle des promesses qui leur ont été faites, des espoirs qu'on les a encouragés à conserver, et du simple fait que, seuls, ils tiraient autrefois leur subsistance d'un pays où d'autres ne sont venus que pour en recueillir les richesses énormes dont les Indiens n'ont eu qu'une très petite part»[6]. Hawthorn était en faveur de l'extension de certains services provinciaux aux Indiens dans les cas où c'était souhaitable, il préconisait la mise en commun et la redistribution des ressources publiques afin de corriger les grandes inégalités et il proposait la reconnaissance des Indiens à titre de citoyens provinciaux. Il proposait également que les Indiens obtiennent plus de ressources provinciales grâce à des arrangements financiers entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Les ententes d'autonomie gouvernementale locale étaient encouragées en raison de la nécessité de trouver de nouvelles formes d'administration locale. Ces administrations locales seraient à la fois différentes des

5. Rapport Hawthorn, volume I, p. 11.

6. Rapport Hawthorn, volume I, p. 3.

gouvernements locaux établis par la *Loi sur les Indiens* et des modèles municipaux traditionnels. Elles marieraient les modèles provinciaux-municipaux et les modèles proposés dans la *Loi sur les Indiens* en plaçant les gouvernements de type municipal dans un cadre législatif fédéral. La recommandation suivante décrit le mieux la vision qu'avait Hawthorn de l'autonomie gouvernementale indienne locale :

> L'intégration partielle des localités indiennes au régime des municipalités provinciales devrait elle-même se poursuivre sans détours et de propos délibéré, tout en faisant reposer l'organisation administrative, légale et politique de ces localités sur la Loi sur les Indiens[7].

Le rapport indique qu'une version modifiée de la *Loi sur les Indiens* devrait être considérée comme le véhicule législatif d'élaboration du gouvernement local indien et que la Division des affaires indiennes devrait avoir un rôle pertinent à jouer dans l'élaboration de «systèmes d'autonomie gouvernementale».

Le rapport Hawthorn n'envisageait aucune forme de gouvernement indien fondé sur les traditions politiques indiennes. À l'époque, «l'autonomie gouvernementale» signifiait les structures et les procédures d'administration municipales et non indiennes, intégrées aux systèmes fédéraux et provinciaux existants.

La publication du rapport Hawthorn a été suivie de l'élaboration de *La politique indienne du gouvernement du Canada* (le Livre blanc de 1969) par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien[8]. Le Livre blanc indiquait avoir «bénéficié de nombreuses consultations avec les Indiens ainsi que des connaissances et de l'expérience de plusieurs personnes à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement. Cette révision entend répondre aux représentations effectuées pour les Indiens eux-mêmes lors des réunions régionales qui se déroulent depuis un an et qui ont abouti à une réunion à Ottawa[9]».

Les auteurs du Livre blanc rejettent la proposition de Hawthorn de reconnaître les Indiens comme des «citoyens avantagés». Ils les considèrent plutôt comme des citoyens canadiens ordinaires, sans statut spécial fondé sur leur ascendance autochtone, ni droit de revendiquer des ententes administratives ou des rapports légaux différents. Le document rejette l'idée d'un traitement spécial et préconise plutôt un traitement égal :

---

7. Rapport Hawthorn, volume I, p. 17.
8. Pour un examen, voir Weaver, *Making Canadian Indian Policy*.
9. Livre blanc, p. 6.

> Le gouvernement et la société ont depuis toujours entretenu avec les Indiens des relations de nature spéciale. Ce régime particulier qui remonte à l'établissement chez nous des premiers Européens a fait de la collectivité indienne un groupe désavantagé et à part.
>
> Les politiques du Gouvernement doivent, dans l'esprit de celui-ci, déboucher sur la participation entière, libre et égale — non discriminatoire — de l'Indien à la vie sociale de notre pays. Il faudra pour cela rompre avec le passé. Il faudra qu'à l'état de dépendance dans laquelle se trouve actuellement l'Indien soit désormais substituée une situation d'égalité avec tous les autres Canadiens : égalité de régime, de chances et de responsabilités[10].

Le Livre blanc préconisait de limiter la responsabilité fédérale à l'égard des Indiens, plus particulièrement en ce qui concerne la prestation des programmes et des services et de confier de nouvelles responsabilités aux gouvernements provinciaux. La suggestion, présentée par le gouvernement dans son Livre blanc, de transférer aux provinces certains aspects de la compétence fédérale sur les peuples autochtones fut également perçue comme une ouverture à l'égard des provinces souhaitant une plus grande autonomie. Le rapport de la commission Dorion — publié en 1971 dans le sillage du Livre blanc — recommandait que le gouvernement du Québec presse le gouvernement fédéral d'agir rapidement sur sa proposition de transfert de compétences et de négocier une entente entre le Canada, le Québec et les divers groupes d'autochtones de la province, dans le but d'affirmer l'intégrité territoriale du Québec[11].

Le Livre blanc envisage l'autonomie gouvernementale à l'intérieur d'un cadre législatif provincial, mais sans protection spéciale des collectivités et de leurs terres. En fait, le Livre blanc en dit très peu sur la fonction gouvernementale. Il préconise plutôt d'intégrer la prestation des programmes et des services aux mécanismes provinciaux. Le gouvernement fédéral n'a pas considéré les questions de fonction gouvernementale ou d'autonomie gouvernementale au-delà de ces modalités.

Les organismes indiens ont réagi vivement au Livre blanc. L'Indian Association of Alberta a publié «*Citizens Plus*» en 1970 et la Manitoba Indian Brotherhood, «*Wahbung Our Tomorrows*» en 1971. «*Citizens Plus*» se voulait une réfutation directe du Livre blanc de 1969. «*Wahbung Our Tomorrows*», bien qu'élaboré évidemment en réponse à l'énoncé de politique du gouvernement fédéral, était une réponse moins directe. La grande controverse suscitée par le Livre blanc — les documents qui nous

---

10. Livre blanc, pp. 3, 5.

11. Québec. *Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec*, volume 4, p. 401.

intéressent en témoignent bien — a finalement incité le gouvernement fédéral à le reléguer aux oubliettes.

«*Citizens Plus*», c'est le rappel du concept élaboré dans le rapport Hawthorn, selon lequel les Indiens, en plus de certains droits en leur qualité de premiers habitants du Canada, sont investis des droits et devoirs qui découlent de la citoyenneté canadienne. Les auteurs du rapport rejettent les tentatives du gouvernement fédéral de renoncer à ses obligations reconnues par les traités et à ses responsabilités énoncées dans le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le document est très sévère à l'endroit des tentatives fédérales de consultation, particulièrement à l'égard de l'affirmation contenue dans le Livre blanc selon laquelle la nouvelle politique proposée était le résultat direct des commentaires formulés par les Indiens au cours des consultations. Il émet des doutes quant à la sincérité et à la bonne foi du gouvernement :

> [TRADUCTION] En Alberta, nous avons dit au ministre fédéral des Affaires indiennes que nous ne voulions pas discuter de son Livre blanc tant que nous ne serions pas en mesure de présenter d'autres solutions viables, parce que nous savons que son document n'est pas bon et qu'il fera du tort à nos gens. Nous avons refusé de le rencontrer au sujet de son Livre blanc parce que nous avons été blessés par la façon dont il envisage la consultation [...] Nous avons pensé que le ministre et son ministère envisagent la consultation de manière telle que si nous devions les rencontrer pour parler du contenu du Livre blanc sans être entièrement prêts, même si nous ne devions parler que de la pluie et du beau temps, ils n'hésiteraient pas à dire aussitôt au Parlement et au public canadien que nous acceptons leur Livre blanc[12].

Citizens Plus voit les traités et les droits issus de traités comme reconnaissant le statut juridique spécial des autochtones. Ses auteurs considèrent les programmes et les services comme la conséquence directe de ce statut. Selon le rapport, les programmes et les services [TRADUCTION] «ne sont pas des 'cadeaux', parce que les Indiens les ont payés en cédant leurs terres. Le gouvernement fédéral est tenu de fournir des services réels en matière d'éducation, de bien-être, de santé et de développement économique[13]». D'autre part, la fonction gouvernementale est considérée comme le pouvoir local, l'administration tribale et la participation aux activités locales. Elle n'est pas examinée de façon particulière comme un droit issu de traités :

---

12. *Citizens Plus*, p. 1.
13. Livre blanc, p. 7.

> [TRADUCTION] Beaucoup de tribus ont maintenant acquis une expérience précieuse en matière d'administration locale. D'autres tribus sont maintenant prêtes à accepter plus de responsabilités. Nous croyons que le gouvernement devrait s'engager à faire en sorte, à mesure que le temps passe et que les Indiens se sentent prêts, de nous confier les responsabilités que nous estimons être capables d'assumer. La tribu devrait choisir elle-même comment elle entend mettre sur pied ce gouvernement local[14].

Wahbung Our Tomorrows est présenté comme la position de quatre tribus autochtones du Manitoba qui, [TRADUCTION] «par l'entremise de leur gouvernement» représentent les points de vue de la Manitoba Indian Brotherhood. L'objectif énoncé est d'indiquer ce que les tribus indiennes du Manitoba considèrent comme la façon d'établir des rapports justes, honorables et mutuellement satisfaisants avec les peuples du Canada, en se fondant sur des traités restructurés et sur le rapport de type fiduciaire :

> [TRADUCTION] Nous soulignons, pour que ce soit bien clair et qu'il n'y ait pas de malentendu, que les tribus indiennes du Manitoba considèrent fermement que nos droits, tant les droits ancestraux que les droits issus de traités, émanent de notre souveraineté à titre de nation. Nos rapports avec l'État sont enracinés dans la négociation entre deux peuples souverains.
>
> L'État fédéral ne peut pas déléguer d'autorité ou de responsabilité à la province sans notre consentement. Il ne peut pas y avoir d'écart ou de modification de ce rapport sans consentement mutuel. Les Indiens bénéficient d'un «statut spécial» conféré par la reconnaissance de notre titre historique qui ne peut être entravé, modifié ou compromis par collusion ou entente entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial.
>
> Nous considérons que ce rapport est sacré et inviolable[15].

La maîtrise locale des programmes et des services en vertu d'une *Loi sur les Indiens* modifiée en profondeur et une plus grande indépendance menant vers l'autosuffisance sont également considérées comme des éléments clés de la [TRADUCTION] «transition du paternalisme à l'autosuffisance de la collectivité[16]» et de l'inauguration de rapports nouveaux et satisfaisants.

Les auteurs du document déclarent que [TRADUCTION] «nos paroles sont celles du changement». Cela reflète leur détermination à demeurer un

---

14. Livre blanc, p. 14.
15. *Wahbung Our Tomorrows*, p. xvii.
16. *Wahbung Our Tomorrows*, p. xvi.

peuple bien distinct et à refuser que leurs vies soient dirigées par d'autres. Il est fait mention du *Pacte international relatif aux droits de la personne*, particulièrement en ce qui concerne le droit à l'autodétermination et la disposition des ressources et des richesses naturelles sans interférence.

D'autres organismes d'Indiens visés par un traité ont également participé au discours postérieur au Livre blanc. *Indian Government* a été publié par la *Federation of Saskatchewan Indian Nations* en 1977, au moment où la FSIN et d'autres organismes politiques se préparaient à formuler leurs positions concernant les droits ancestraux, l'autonomie gouvernementale et leur interprétation des rapports historiques et contemporains à un niveau national. Contrairement à *Citizens Plus* et *Wahbung Our Tomorrows* qui étaient destinés moins aux autochtones qu'au gouvernement, *Indian Government* semble avoir été élaboré sous la forme d'un document de discussion interne pouvant servir de base à la définition de positions détaillées sur le gouvernement indien dans le but de préparer les discussions avec le gouvernement fédéral. Ce document établit à divers égards les principes de base qui ont permis aux Indiens de définir leurs droits et leurs aspirations, étant donné que les positions qui y sont exprimées ont été régulièrement reprises dans les documents des années 80 et 90.

Indian Government établissait les principaux points de départ qui permettaient de réaffirmer l'autorité gouvernementale indienne en se fondant sur des interprétations de la nature et de la portée de la souveraineté indienne, du gouvernement indien, des traités et des relations entre le gouvernement fédéral et les Indiens. Le document fait valoir que ces principes sont partagés par tous les Indiens du Canada :

> [TRADUCTION] Personne ne peut changer le point de vue des Indiens. Nous sommes des nations; nous avons des gouvernements. Selon l'esprit et la lettre des traités, tous les Indiens du Canada ont les mêmes principes fondamentaux sur lesquels ils s'appuient pour continuer à consolider leurs gouvernements[17].

Les principes reconnus dans ce document sont semblables à ceux qui apparaissent dans beaucoup de documents subséquents des Premières nations signataires de traités :

- les «nations» indiennes ont toujours été autonomes;
- le paragraphe 91(24) habilite le gouvernement fédéral à réglementer les rapports avec les nations indiennes mais non à réglementer leurs affaires internes;
- les pouvoirs de gouvernement indien ont été supprimés et érodés par les mesures législatives et administratives du Canada;

17. *Indian Government*, p. 130.

- le gouvernement indien est plus important que ce qui est reconnu ou exercé actuellement et ne peut être délégué;
- les traités réservent une série complète de droits incluant le droit à l'autonomie gouvernementale et celui de contrôler les terres et les ressources indiennes sans interférence fédérale;
- les traités l'emportent sur les lois provinciales et fédérales;
- le rapport de type fiduciaire impose des obligations au fiduciaire, mais le gouvernement fédéral a mal géré ledit rapport;
- les Indiens ont des droits inaliénables, y compris la [TRADUCTION] «souveraineté inhérente des nations indiennes, le droit à l'autonomie gouvernementale, la compétence à l'égard de leurs terres et de leurs citoyens et le pouvoir d'appliquer les conditions des traités[18]».

Le document définit la souveraineté comme [TRADUCTION] «le droit à l'autonomie gouvernementale. Il est patrimonial et vient du peuple. Nous n'avons jamais cédé ce droit et nous n'avons jamais été défait par les armes». La souveraineté, selon la FSIN, est à la fois «inhérente et absolue» :

> [TRADUCTION] Les gouvernements indiens ont traditionnellement exercé les pouvoirs de nations souveraines et le droit le plus fondamental d'une nation souveraine est le droit de gouverner son peuple et son territoire en vertu de ses propres lois et coutumes.
>
> «Inhérent» signifie que le droit à l'autonomie gouvernementale n'a pas été octroyé par le Parlement ni par un organe quelconque d'un gouvernement étranger. Les Indiens ont toujours eu ce droit et les traités confirment cette position[19].

Le discours sur la fonction gouvernementale dans le Nord a également atteint un point tournant au cours de cette période au moment de la publication en 1966 du *Rapport de la Commission consultative sur l'évolution du gouvernement dans les Territoires du Nord-Ouest*, (le rapport Carrothers) par le ministre chargé du développement du Nord.

Le rapport Carrothers était le fruit d'un processus de consultation publique dans les Territoires du Nord-Ouest. Reconnaissant la «nature unique» et l'«imprévisibilité de l'avenir[20]» du développement politique dans les Territoires du Nord-Ouest, il propose une structure de gouvernement qui serait suffisamment flexible pour pouvoir être modifiée selon l'évolution du Nord. Il traite les questions d'autonomie

---

18. *Indian Government*, p. 21 à 23. Le document énonce un total de 16 principes.

19. *Indian Government*, pp. 4, 49, 55.

20. *Rapport de la Commission consultative sur l'évolution du gouvernement dans les Territoires du Nord-Ouest* (Carrothers), p. 101.

gouvernementale comme des questions territoriales plutôt qu'autochtones et envisage une plus grande autonomie gouvernementale pour les Territoires du Nord-Ouest en général et recommande les mêmes mécanismes de gouvernement local pour les Indiens, les «Esquimaux» et les populations non autochtones :

> Dans les établissements de l'ouest, où les Indiens prédominent et où les habitants sont habitués à une forme de gouvernement qui s'exerce par l'intermédiaire de chefs élus ou héréditaires, l'adoption du régime du conseil local devrait être relativement facile. Dans les établissements du nord et de l'est où les Esquimaux prédominent, on ne trouve pas la même tradition de gouvernement; néanmoins, on y fait de nos jours l'expérience des conseils consultatifs, des conseils locaux et des coopératives. La population blanche des Territoires ne devrait éprouver aucune difficulté à s'adapter à cette forme d'administration municipale[21].

Fait significatif, l'autonomie gouvernementale est envisagée du point de vue de la population non autochtone, plutôt que des populations indiennes et inuit : «Les revendications de la population blanche quant à un gouvernement plus autonome, en vérité quant au rapatriement du gouvernement, ont beaucoup de poids»[22]. Le rapport recommandait que les Territoires du Nord-Ouest ne soient pas divisés et proposait une structure de gouvernement qui serait acceptée à la fois par les Territoires du Nord-Ouest et par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et qui consisterait à confier l'administration des affaires indiennes et inuit au gouvernement territorial.

Le discours de cette période était dominé par deux participants : d'une part le ministre et le ministère fédéral chargés des affaires indiennes, d'autre part les organismes indiens provinciaux des Prairies, principalement des Indiens signataires de traités. Les absents du discours sont les gouvernements provinciaux, les associations de Métis, d'Indiens non inscrits et d'Inuit, sans compter d'autres entités fédérales comme le Comité de la Chambre des communes qui allait entrer en jeu plus tard.

Il ressort également des documents que les processus étaient surtout informels, en ce sens qu'il n'existait pas de structure ou de mécanisme permettant d'établir ou d'encourager le dialogue. Créée au cours de cette période, la Commission sur les Indiens de l'Ontario fait figure d'exception puisqu'elle n'est pas mentionnée dans les documents de la collection. Cette Commission pourrait être considérée comme un point tournant du discours en ce sens qu'elle était un mécanisme intergouvernemental quasiment doté

21. Carrothers, p. 138.

22. Carrothers, p. 105.

de fonctions de règlement de litiges. La Commission a introduit un environnement plus formel et tripartite facilitant la négociation et la discussion d'une gamme de questions, allant des revendications territoriales à l'autonomie gouvernementale[23].

Le discours de la période de 1966 à 1979 est notable du fait qu'il se préoccupait presque exclusivement des questions de gouvernement indien. Nous voyons les tentatives du gouvernement fédéral d'élaborer des politiques libérales ou progressistes — des nouvelles politiques — en vue d'améliorer la situation des Indiens. Par contraste, les intervenants indiens faisaient valoir leur interprétation des traités et des droits issus des traités. Ils partageaient la même vision d'un rapport spécial de type fiduciaire avec la Couronne, posé en principe dans les traités. En revanche, les organismes indiens étaient divisés sur la question de l'autonomie gouvernementale. Des organismes comme l'Indian Association of Alberta et le Manitoba Indian Brotherhood présentent un point de vue de plus en plus affirmatif de la fonction gouvernementale, décrite comme une maîtrise locale accrue des programmes et des services à l'intérieur d'un cadre législatif existant ou modifié. Par opposition, la Federation of Saskatchewan Indian and Nations faisait valoir l'autorité inhérente, la reconnaissance du caractère originel de l'autorité gouvernementale et la protection et la non-dérogation à cette autorité dans les traités.

DE 1979 À 1983 : LE DISCOURS S'ÉLARGIT

Le discours en matière de fonction gouvernementale indienne au cours des quelques années qui ont suivi a été façonné en grande partie par des rapports d'organismes régionaux et nationaux d'Indiens inscrits, d'Indiens non inscrits et de Métis, sans compter les rapports des enquêtes spéciales sur des questions particulières[24]. Il faut noter l'introduction au cours de cette période de perspectives autochtones autres que celle des Indiens inscrits ou des Indiens signataires de traités. Bien que les organismes des Premières nations aient continué de jouer un rôle important dans le discours, nous constatons également l'émergence des préoccupations exprimées par les associations de Métis, d'Inuit et d'Indiens non inscrits.

La FSIN a publié en 1979 un autre document intitulé *Indian Treaty Rights: the Spirit and Intent of Treaty* selon lequel les traités reconnaissent les pouvoirs des nations indiennes et établissent des rapports souverains

---

23. La Commission sur les Indiens de l'Ontario est également examinée au chapitre 4.

24. Il s'agit de l'*Étude de la mise en oeuvre par le gouvernement fédéral, de la Convention de la Baie James et du Nord québécois* et du *Rapport du Représentant spécial pour l'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest.*

entre les nations indiennes et le Canada. La souveraineté y est perçue comme la compétence sur une vaste gamme d'institutions des sphères sociale, économique, culturelle, spirituelle et éducative en plus de la compétence sur les terres indiennes. Par contre, la FSIN considère que le gouvernement fédéral doit établir les installations et fournir les ressources nécessaires à la prestation des services d'éducation et autres, sous l'autorité et la direction des gouvernements indiens. Le rapport est particulièrement intéressant du fait qu'il est plus axé sur les questions de compétence et d'institutions relevant du gouvernement indien que ne l'était le document antérieur de la FSIN, intitulé *Indian Government*. Il se concentre plus sur les rouages du gouvernement indien et moins sur les principes fondamentaux. Le document de la FSIN, comme celui qui l'a précédé, n'envisage cependant pas en détail les impératifs financiers liés à l'établissement d'une telle relation.

Le document est également important du fait qu'il affirme clairement que le gouvernement indien n'a pas besoin pour exister, d'être reconnu par les autres gouvernements. Le passage suivant illustre bien la perception de l'autonomie gouvernementale qui est proposée :

> [TRADUCTION] Les gouvernements indiens ont participé aux traités en exerçant tous les pouvoirs d'une nation, incluant les pouvoirs nécessaires à l'autonomie gouvernementale et les pouvoirs de maintien de la stabilité politique, sociale et économique. Ces pouvoirs sont reconnus dans les négociations des traités et leur maintien est garanti.
>
> Les nations demeurent souveraines tant que le gouvernement continue de fonctionner. La souveraineté d'une nation n'est pas moins réelle parce qu'une autre ou plusieurs nations refusent de reconnaître son existence[25].

On voit donc que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale continue d'être affirmé, même si le terme «inhérent» n'est pas employé de façon explicite, comme dans *Indian Government*.

Par contraste avec l'accent placé sur la compétence et les institutions dans *Indian Treaty Rights*, l'Union of British Columbia Indian Chiefs, dans son document de 1980 intitulé *Indian Nations and Self Determination*, traite de l'autodétermination et de l'autonomie gouvernementale, incluant la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Ce document tient compte des fondements juridiques internationaux de ses positions et des interprétations distinctes de la protection accordée par la Constitution canadienne aux droits des Indiens. Il est axé sur les effets du

---

25. Federation of Saskatchewan Indian Nations, *Indian Treaty Rights: The Spirit and Intent of Treaty*.

rapatriement, qu'il considère comme un moyen éventuel de mettre fin au rapport de type fiduciaire avec le gouvernement fédéral. L'UBCIC prétend que l'autorité des nations indiennes ne dépend pas de la Constitution, puisque la *Loi constitutionnelle de 1867* n'a pas créé ou délégué l'autorité du gouvernement indien. Il considère plutôt que la *Loi constitutionnelle de 1867* acquitte les obligations britanniques en vertu des traités en déléguant au gouvernement canadien les fonctions administratives de protection des terres indiennes et de prestation d'aide financière et technique aux gouvernements indiens. Finalement, le document reflète le point de vue des chefs qui considèrent que l'effort de rapatriement constitutionnel pourrait être positif à condition que les Indiens soient inclus dans l'exercice d'édification de la nation.

D'autres organismes autochtones ont également participé au discours. L'apport des Métis, des Indiens non inscrits et des autochtones citadins a été façonnée en grande partie par les travaux de la Metis and Non-Status Indian Constitutional Review Commission.

Le rapport de cette commission, publié en 1981, était le fruit de vastes activités de consultation et d'étude menées par le Conseil national des autochtones du Canada. Dans le cadre d'un processus national proposé par le gouvernement fédéral en vue d'obtenir un avis général sur l'élaboration d'une nouvelle Constitution canadienne. Le processus de consultation utilisé par la commission montre bien qu'elle avait l'intention de faire entendre les voix des Métis et des Indiens non inscrits :

> [TRADUCTION] Afin de donner aux autochtones la possibilité de participer à l'examen de toutes les questions relatives à la Constitution qui les concernent, nous avons tenu une série d'audiences et de conférences régionales d'un bout à l'autre du pays. Les autochtones y ont participé à titre de particuliers, de groupes et de représentants des organismes autochtones. Nous avons également accueilli les points de vue des non-autochtones et nous avons invité aux audiences un certain nombre de personnalités importantes du milieu universitaire et de leaders politiques, entre autres, [...] Le rapport contient un large éventail de perspectives sur les autochtones et la Constitution du Canada. Je pense qu'il reflète convenablement les aspirations des Métis et des Indiens non inscrits en ce qui concerne la façon dont ils désirent se situer par rapport à l'État et à la société. La décision finale leur appartient évidemment[26].

---

26. *Native People and the Constitution of Canada: The Report of the Metis and Non-Status Indian Constitutional Review Commission*, lettre d'accompagnement à l'intention du Conseil national des autochtones du Canada, de Harry W. Daniels,

Le rapport fait valoir que les Métis et les Indiens non inscrits désirent participer au système politique canadien. À cet égard, leurs aspirations en matière de développement politique sont différentes de celles des Inuit et des Indiens inscrits. Cette affirmation est un aspect central du rapport et de l'objectif des Métis et des Indiens non inscrits d'influencer la forme d'une nouvelle constitution. Le rapport examine trois options différentes de participation politique ayant des répercussions diverses sur la nature du rapport entre les Canadiens autochtones et non autochtones. Il s'agit de l'assimilation, de la coexistence et de l'intégration.

Le statut spécial, considéré comme le droit de s'intégrer au Canada à titre de collectivité et de participer aux institutions canadiennes politiques, économiques et sociales, était l'option favorisée par les Métis et les Indiens non inscrits :

> [TRADUCTION] Les autochtones nous ont dit que les politiques et les programmes du gouvernement ont pour objet de leur faire une place au sein de la société en général en tant qu'individus, alors qu'ils désirent participer à titre de collectivité. Leurs propositions nombreuses et diverses de participation autochtone aux institutions politiques et juridiques, aux médias, à l'économie et aux autres sphères d'activités nous indiquent que les Métis et les Indiens non inscrits veulent que leurs droits d'intégration à titre de collectivité soient reflétés dans la Constitution du Canada. Leurs propositions indiquent que pour s'intégrer, ils ont besoin d'un statut spécial ou de dispositions constitutionnelles prévoyant leur intégration collective à la vie politique, économique, sociale et culturelle du pays[27].

À l'époque, les Métis et les Indiens non inscrits considéraient le statut spécial comme un véhicule d'intégration, plutôt qu'un véhicule d'«autonomie gouvernementale» comme c'était le cas pour les Indiens inscrits. Les formules préconisées par ces derniers étaient jugées plus conformes au modèle de coexistence et les Indiens non inscrits et les Métis les ont rejetées parce qu'ils les considéraient comme irréalisables, non réalistes et peu souhaitables. La coexistence était considérée comme la conséquence de systèmes socioculturels existant indépendamment les uns des autres, sans participation commune aux institutions.

Les consultations de nature constitutionnelle menées par le Conseil national des autochtones du Canada ont également mis en valeur l'histoire et l'apport distincts des Métis et des Indiens non inscrits à titre de peuples fondateurs du Canada et ont souligné la nécessité d'une participation et

---

Commissaire.

27. *Native People and the Constitution of Canada*, pp. 2 et 3.

d'une représentation accrues à l'intérieur des institutions politiques canadiennes, notamment par l'entremise de circonscriptions autochtones spéciales, de listes électorales autochtones et non autochtones et de sièges garantis aux assemblées législatives. Les consultations ont également révélé que les participants étaient favorables à l'élimination des préjugés découlant de l'application discriminatoire de la *Loi sur les Indiens* et souhaitaient la confirmation de la compétence fédérale en vertu du paragraphe 91(24) soit élargie aux Métis et aux Indiens non inscrits.

La situation toute particulière des autochtones urbains est traitée dans un rapport ontarien de 1981, intitulé *Native People in Urban Settings: Problems, Needs and Services*. Il s'agit d'un rapport élaboré par un groupe de travail établi par le ministre de la Culture et des Loisirs en réponse à une proposition énoncée dans *Strangers in Our Land*, un document de travail de l'Ontario Federation of Friendship Centres, qui faisait référence aux graves problèmes que vivaient les autochtones urbains. Le rapport est axé sur les écarts entre les besoins spéciaux des autochtones urbains en matière de programmes et de services et ce qui leur est offert en réalité. Le rapport fait peu état de la fonction gouvernementale, outre ce qui concerne la prestation des programmes et des services, et se limite à recommander un plus grand nombre de programmes et de services, la participation des autochtones et le transfert des ressources.

Au cours de cette période, les organismes métis des Prairies ont joint leur voix au discours. Les premiers énoncés sur les droits des Métis apparaissent dans deux documents publiés en 1983 : *Manitoba Metis Rights: Constitutional Consultations: Final Report*, par la Manitoba Metis Federation; et *Metis People and Aboriginal Rights*, publié par l'Association of Metis and Non-status Indians of Saskatchewan. Ces deux documents sont associés à la première série de négociations constitutionnelles sur les droits des autochtones et ont été élaborés à la suite de l'entrée du Metis National Council à la table des négociations constitutionnelles[28]. L'émergence de la voix de la nation métisse distincte de celle des autres Métis et des Indiens non inscrits a coïncidé avec la reconnaissance constitutionnelle des Métis en tant que l'un des peuples autochtones inscrits dans la *Loi constitutionnelle de 1982* et avec l'affirmation par les Métis des Prairies que leurs besoins et leurs intérêts étaient différents de ceux des Indiens non inscrits et des Métis des autres parties du Canada.

Manitoba Metis Rights est l'un des premiers documents produits afin d'appuyer la position constitutionnelle du MNC. Fondé sur une large

28. Le Métis National Council a été établi en 1982 quand le Conseil national des autochtones du Canada a refusé d'attribuer l'un de ses deux sièges à la table constitutionnelle au comité constitutionnel métis.

consultation des collectivités, ce document est moins axé sur le fonctionnement de l'autonomie gouvernementale métisse que sur une définition élargie des principes sous-jacents de l'autodétermination métisse, c'est-à-dire le droit d'exister et de se développer en tant que nation, celui de préserver et d'utiliser leur langue et leur culture et de poursuivre leurs activités traditionnelles comme la chasse, la pêche et le piégeage. En ce qui concerne l'autonomie gouvernementale de façon plus particulière, le document indique que les Métis considèrent que le droit d'établissement de leurs propres formes de gouvernement est une composante de leurs droits de Métis. Les Métis font valoir leurs besoins spéciaux en matière de prestation de programmes et de services et considèrent que le contrôle de ces activités est un élément clé de l'instauration de l'autonomie gouvernementale métisse parce qu'il permet de contrôler la mise en oeuvre en plus d'accéder aux ressources et aux processus décisionnels. Les auteurs du document souhaitent que les Métis puissent exercer des pouvoirs de type municipal et leur autorité à l'égard des terres, du développement économique et des services sociaux :

> [TRADUCTION] Outre les pouvoirs de gouvernement municipal, les collectivités métisses doivent être investies d'une autorité gouvernementale additionnelle pour nous permettre d'administrer les assises territoriales métisses et d'en tirer profit et de fournir nos propres services et programmes économiques et sociaux[29].

Ce document énonce clairement l'idée que les terres sont la clé de l'exercice des droits métis, particulièrement le droit à l'autonomie gouvernementale, et la clé de la survie et de l'autosuffisance des Métis :

> [TRADUCTION] Les nations sont établies sur des terres. Enlevez les terres et vous nous privez de notre moyen d'existence. Notre rapport à la terre définit notre façon de vivre. L'occupation et l'utilisation indépendantes des terres par nos ancêtres avant l'arrivée des Européens est le fondement des droits ancestraux nationaux et spéciaux que nous revendiquons aujourd'hui[30].

Les Métis font cependant valoir que les terres doivent être offertes de façon collective plutôt que sous forme de concessions individuelles de terre.

Ce document doit être considéré comme un apport fondamental au discours sur la fonction gouvernementale métisse. Même s'il ne contient pas beaucoup de détails sur l'autonomie gouvernementale métisse, il énonce très clairement les principes qui guident la nation métisse dans ses rapports avec les autres gouvernements. Les principes centraux que sont la survie et le droit d'exister sont liés fort étroitement à la question de l'assise territoriale.

---

29. *Manitoba Metis Rights*, p. 24.

30. *Manitoba Metis Rights*, p. 21.

L'autonomie gouvernementale et l'autosuffisance (terme qui apparaît régulièrement dans les documents des Métis) sont intimement liées à une assise territoriale, mais pour les Métis, du moins à l'époque du rapport, les formes municipales de gouvernement sont acceptables.

Comme beaucoup de documents élaborés par les organismes métis, *The Metis and Aboriginal Rights*, produit par l'Association of Metis and Non-Status Indians of Saskatchewan, cherche à mieux faire comprendre et connaître la base historique des revendications et des droits des Métis. Ce document n'examine pas la question de la fonction gouvernementale métisse en détail, sauf pour reconnaître que les droits des Métis incluent le droit d'établir et de faire fonctionner des administrations locales. Les Métis de la Saskatchewan, peut-être influencés par les organismes bien établis qui représentaient les intérêts issus des traités, ont fait valoir leurs droits de façon très semblable aux Premières nations signataires de traités, à la différence qu'ils considèrent que leurs droits remontent à un autre pacte — la *Loi de 1870 sur le Manitoba*.

Cette période a cependant été marquée également par le discours sur la fonction gouvernementale dans le Nord. Depuis l'époque du rapport Carrothers, les questions de fonction gouvernementale dans le Nord ont été façonnées par l'impact global du développement massif des ressources, par les activités de règlement des revendications et par l'évolution de la question constitutionnelle. C'est dans ce contexte que furent publiés le rapport Drury et *Public Government for the People of the North*.

Le *Rapport du Représentant spécial pour l'Évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest*, (le rapport Drury), a été élaboré en 1979 par C.M. Drury dont le mandat était de mener des consultations auprès du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et des habitants autochtones et non autochtones du Nord concernant l'évolution constitutionnelle et politique, et de faire rapport de ses constatations au premier ministre. Drury s'est concentré sur le transfert d'autorité du gouvernement fédéral au gouvernement territorial. Il n'a pas présenté de recommandations particulières à l'égard de la fonction gouvernementale autochtone, bien que le rapport comporte une formule en trois volets pour répondre aux besoins spéciaux des peuples autochtones des Territoires du Nord-Ouest : le règlement des revendications territoriales; la délégation d'autorité aux administrations des collectivités et l'élargissement de la représentation et de la responsabilité.

Le rapport notait les positions opposées du gouvernement fédéral et des organismes autochtones sur les revendications. Le gouvernement fédéral estimait que les structures gouvernementales n'étaient pas négociables dans le cadre des processus de revendications, tandis que les organismes autochtones considéraient que la fonction gouvernementale faisait partie intégrante de la négociation et du règlement des revendications.

Conformément à la politique gouvernementale de l'époque, Drury préconisait la séparation des questions de fonction gouvernementale et des questions de revendications et recommandait que le règlement des revendications ait pour objectif de protéger et de promouvoir les intérêts économiques et culturels :

> Le règlement des réclamations doit viser à indemniser les communautés autochtones pour la perte de leur mode de vie traditionnel, de leurs terres et de la jouissance de celles-ci ainsi qu'à leur fournir les possibilités économiques et culturelles dont elles ont besoin pour être en mesure de choisir entre la participation à la vie publique territoriale et canadienne, le maintien de leur mode de vie traditionnel, ou un agencement des deux possibilités[31].

Drury a noté les difficultés auxquelles se heurtait la fonction gouvernementale locale dans les Territoires du Nord-Ouest dont les habitants actuels autochtones et non autochtones du Nord continuent de faire écho, particulièrement la centralisation du processus décisionnel (à Ottawa ou, depuis quelques années, à Yellowknife). Il a également mentionné l'autorité locale limitée en matière de prestation des programmes et des services, particulièrement dans des domaines comme l'éducation et les programmes sociaux, que les collectivités estimaient d'une importance vitale, mais qui étaient traditionnellement hors du ressort des administrations locales. Bien que le rapport ne fasse pas précisément mention des gouvernements autochtones, il est généralement favorable à une plus grande autorité et une plus grande responsabilité à l'échelle locale.

Deux documents publiés par les Dénés des Territoires du Nord-Ouest présentent l'autonomie gouvernementale autochtone sous la forme d'un gouvernement populaire. Le premier des deux, *Public Government for the People of the North* (1982) a été publié conjointement par la nation dénée et la Metis Association of the Northwest Territories[32]. Il décrit un modèle de gouvernement populaire plus ou moins à l'image des autres gouvernements du Canada, avec quelques dispositions permettant aux Dénés et aux Métis de contrôler les secteurs les plus importants pour eux. Les pouvoirs seraient divisés entre un gouvernement de type provincial, doté de pouvoirs dans les sphères de compétences provinciales et certaines sphères fédérales, et les administrations des collectivités, dotées de pouvoirs

---

31. *Évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest : Rapport du Représentant spécial*, p. 25.

32. Le deuxième document, *Denendeh Public Government*, est examiné plus loin dans le chapitre.

municipaux normaux en plus de pouvoirs en matière de gestion des ressources naturelles et à l'égard de certains services.

Le point de vue inuit est présenté dans *Building Nunavut* (1983) du Nunavut Constitutional Forum et dans *Le besoin de réévaluer et d'améliorer les relations Québec-Inuit* (1983) de la Société Makivik (Makivik Corporation). Ces documents exposent respectivement le point de vue des Inuit de l'est de l'Arctique et celui des Inuit du Québec.

Building Nunavut est le fruit du Nunavut Constitutional Forum, assemblée établie en 1982 en même temps que le Western Constitutional Forum. Ces deux organismes devaient orienter le débat conservant la forme que prendraient les nouveaux gouvernements et la façon dont ils représenteraient leurs peuples respectifs après la division des Territoires du Nord-Ouest. Les deux assemblées comprenaient des représentants autochtones et des députés de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest. C'est dans ce contexte que *Building Nunavut* présente des propositions concernant la Constitution du gouvernement du Nunavut.

Le processus d'élaboration d'une Constitution dont les grandes lignes sont présentées dans *Building Nunavut* se fonde sur la consultation des collectivités :

> [TRADUCTION] La présente brochure est une invitation sans précédent à participer à la construction du Nunavut. À titre de représentants de la population du Nunavut, nous avons élaboré les propositions contenues dans les pages suivantes en vue d'établir la Constitution du gouvernement du Nunavut. Nous voulons que tout le monde y réfléchisse et en discute. Après un débat par l'entremise de rencontres communautaires, à la radio, à la télévision et dans les journaux, une assemblée constitutionnelle se réunira plus tard en 1983 afin d'approuver la forme finale. Nous réunirons ensuite le fruit de nos efforts collectifs et nous demanderons au gouvernement canadien de transformer notre nouvelle Constitution en loi du Canada et de nous aider à créer notre nouveau gouvernement[33].

Le Nunavut Constitutional Forum envisage pour le Nunavut un gouvernement populaire — c'est-à-dire un [TRADUCTION] «gouvernement non seulement pour les Inuit, mais un gouvernement fondé fermement sur la tradition politique canadienne de services publics et sur le pouvoir de participation de toutes les personnes qui vivent dans un secteur géographique[34]». La vision du NCF à l'égard de la Constitution du Nunavut fait place à des lois sur le règlement des revendications

---

33. *Building Nunavut: A Discussion Paper Containing Proposals for an Arctic Constitution*, «Message to the Reader».

34. *Building Nunavut*, «Message to the Reader».

territoriales afin d'établir des garanties particulières pour le respect des intérêts et des droits vitaux des Inuit. Les activités d'ensemble du gouvernement du Nunavut resteront cependant strictement publiques et non ethniques :

> [TRADUCTION] Mais le Nunavut n'est pas un gouvernement ethnique. Il s'agit d'un gouvernement populaire conforme à la tradition canadienne. Le fédéralisme canadien a été conçu pour accueillir la diversité régionale, les traditions culturelles particulières et les droits politiques des groupes ou des régions minoritaires. Ce fédéralisme philosophique peut s'épanouir dans toute sa beauté au Nunavut[35].

Le rapport réaffirme également les principes d'autonomie gouvernementale présentés par les Inuit à la conférence constitutionnelle des premiers ministres, en mars 1983 :

> [TRADUCTION] (1) la participation maximale des Inuit à la conception et à la gestion des services publics qui les concernent, incluant la participation à l'élaboration des politiques et des programmes importants pour leur région;
> (2) une représentation politique réelle aux assemblées provinciale et territoriale et au Parlement, ainsi qu'au sein des services officiels qui prennent des décisions touchant les Inuit;
> (3) la reconnaissance de l'utilisation et de l'occupation par les Inuit des terres, des eaux et des ressources qui sont les fondements de l'économie et du mode de vie des Inuit, et l'établissement de droits clairs à ces égards afin que les Inuit puissent assurer leur propre survie collective;
> (4) l'accès à des ressources financières suffisantes permettant aux organismes publics du secteur économique inuit d'accomplir leurs fonctions;
> (5) l'accès à une base économique pour l'avenir et la protection des ressources économiques existantes (p. ex. la faune);
> (6) des structures de gouvernement et d'autres établissements publics du secteur inuit qui reflètent la situation et les besoins spéciaux des Inuit et de leur culture et qui y répondent, et une protection complète en vue de l'inclusion des droits et des aspirations des résidants non inuit de la région[36].»

Le rapport indique que les participants à la conférence étaient [TRADUCTION]« impressionnés par le caractère raisonnable de ces idées des Inuit [...] L'idée que les Inuit doivent avoir un gouvernement qui protège et

35. *Building Nunavut*, p. 5.

36. *Building Nunavut*, p. 4.

reflète leur culture et leurs traditions ne gêne pas les Canadiens du Sud et l'engagement clair des Inuit à l'égard d'une société pluraliste au Nunavut rassure ceux qui s'inquiètent des dangers d'une région fondée sur le caractère ethnique[37].

Plus tard en 1983, la Société Makivik, a publié *Le besoin de réévaluer et d'améliorer les relations Québec-Inuit*. La Société Makivik a été créée en vertu de la loi du Québec au moment de la Convention de la Baie James et du Nord québécois en 1975, afin de représenter les Inuit du Nord québécois pour toutes les questions économiques, sociales et constitutionnelles liées à la convention. Le rapport indique les grandes lignes des préoccupations des Inuit du Québec à l'égard de l'économie, la culture et les systèmes politiques. Il recommande notamment l'établissement d'un comité tripartite (Québec-Canada-Inuit) afin de veiller à la mise en oeuvre de la convention et de faire en sorte que les institutions du Nord québécois deviennent plus indépendantes des autorités du Québec en obtenant suffisamment de fonds et en concluant une entente de partage des revenus d'impôt dans la région :

> On ne doit pas permettre que les institutions politiques et autres du Nord québécois soient manipulées par le truchement des *budgets* du gouvernement du Québec. Ces institutions éprouvent en ce moment de la difficulté dans l'exercice de leurs pouvoirs en raison de l'insuffisance de leurs budgets annuels. Il faut s'efforcer de diminuer leur dépendance à l'égard des budgets gouvernementaux par le biais d'éventuels programmes de partage des revenus dans les régions[38].

Les rapports des gouvernements fédéral et provinciaux au cours de cette période sont intéressants parce qu'ils sont le produit des nouveaux mécanismes utilisés pour examiner les questions de fonction gouvernementale. Nous constatons l'émergence de structures tripartites, le recours à des groupes de travail pour traiter les questions pressantes comme la mise en oeuvre de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* et la participation d'un sous-comité du Comité parlementaire permanent des affaires autochtones. Ces nouveaux processus et ces nouveaux intervenants sont très différents de ce que nous avons vu au cours de la période précédente du discours, quand la participation fédérale était en grande partie une fonction de l'initiative du MAINC et quand les documents étaient préparés soit à l'interne, soit par le biais de processus relativement informels.

Le *Report of the Tripartite Local Government Committee Respecting Indian Local Government in British Columbia* a été publié en 1981. Le

---

37. *Building Nunavut*, p. 5.

38. *Le besoin de réévaluer et d'améliorer les relations Québec-Inuit*, p. 61.

comité qui en est l'auteur était constitué de représentants des gouvernements fédéral et provincial et de leaders indiens qui cherchaient à résoudre ensemble des problèmes communs afin de susciter un consensus entre toutes les parties, comme cela s'est effectivement produit :

> [TRADUCTION] Les questions qui ont causé des frictions et de la consternation au fil des ans ont été examinées et évaluées par les trois organismes du Local Government Committee dans un esprit de compromis et de bonne volonté. On le constate clairement du fait que l'expression d'opinions minoritaires prévue par le mandat, advenant l'impossibilité d'établir une recommandation consensuelle, n'a pas été nécessaire. Le rapport est présenté sans opinion dissidente[39].

Le comité avait pour mandat de traiter les problèmes relatifs à la prestation des programmes et des services dans les réserves indiennes. Il devait également examiner les problèmes découlant de l'imposition des non-Indiens résidant sur le territoire des réserves par les autorités municipales et provinciales. Le comité a envisagé les multiples difficultés juridiques entourant l'administration fiscale locale et les ententes de prestation de services entre l'administration de la réserve et l'administration municipale, en plus de la répartition des coûts des services dans les réserves entre les résidants indiens et non indiens.

Le comité recommandait une nouvelle loi provinciale (*Indian Local Government Act*) pour permettre l'établissement d'autres mécanismes de prestation des services communautaires et pour reconnaître des administrations locales indiennes à titre d'administrations municipales pour certaines fins. Diverses modalités seraient offertes aux bandes répondant à des critères différents. Ces modalités incluaient l'extension des services des administrations locales non indiennes, des ententes de partage des recettes fiscales et l'établissement de secteurs d'amélioration communautaire. Le comité tenait également pour acquis le statut de gouvernement local à part entière comportant l'accroissement des pouvoirs de l'administration locale indienne dans la prestation des services, ainsi que le retrait des autorités municipales et provinciales des champs d'imposition. La modification de la *Loi sur les Indiens* allait également établir une nouvelle base législative permettant de nouveaux pouvoirs de taxation de type municipal, un pouvoir accru en matière d'adoption de règlements administratifs et le droit au soutien provincial.

---

39. *Report of the Tripartite Local Government Committee Respecting Indian Local Government in British Columbia*, p. 29.

En somme, le Tripartite Local Government Committee a essayé de répondre aux besoins de services municipaux des réserves indiennes en tenant compte du cadre provincial-municipal et du régime financier :

> [TRADUCTION] La mise en oeuvre efficace des choix d'autonomie gouvernementale pour les bandes indiennes nécessitera la collaboration la plus complète des deux paliers supérieurs de gouvernement. Cela signifie non seulement des changements législatifs, mais également une entente sur les aspects pratiques et financiers d'une autorité accrue des bandes[40].

Le comité prévoyait l'accroissement des pouvoirs des administrations locales en vertu de la modification de la *Loi sur les Indiens*, en plus d'une loi provinciale permettant à la province de reconnaître les administrations locales indiennes et de conclure des ententes de prestation de services de la même façon que les municipalités.

Cette période a également donné lieu à la publication du *Rapport de mise en oeuvre, par le gouvernement fédéral, de la Convention de la Baie James et du Nord québécois* (rapport Tait), en 1982. Ce rapport a précédé le document de la Société Makivik, dont nous avons parlé plus tôt, qui examinait également la mise en oeuvre de la convention. Le rapport Tait examinait la mise en oeuvre des obligations fédérales en vertu de la convention et a constaté que le gouvernement fédéral ne respectait pas ses engagements et ne s'acquittait pas de ses responsabilités concernant les programmes, les services et les avantages. Le rapport a également constaté que le gouvernement fédéral ne respectait pas ses obligations en matière de dépenses financières. Le rapport Tait recommande par conséquent des mesures en vue d'insuffler une nouvelle vie à la convention :

> [TRADUCTION] Il est donc important que les parties tiennent compte des difficultés et des erreurs passées, ainsi que de l'esprit et de l'importance de la convention, et se fondent sur les résultats déjà obtenus pour travailler ensemble à insuffler une nouvelle vie à la convention[41].

Une autre intervention importante du gouvernement dans le discours s'est produite sous la forme du *Rapport du Sous-comité sur les femmes indiennes et la Loi sur les Indiens*. Le sous-comité en question a été formé pour étudier les dispositions de la *Loi sur les Indiens* concernant l'appartenance à l'effectif de la bande et le statut d'Indien et recommander des mesures visant à éliminer des dispositions discriminatoires à l'égard des femmes. Il était constitué de sept membres, plus les membres d'office du

---

40. *Report of the Tripartite Local Government Committee*, p. 29.

41. *Étude de la mise en oeuvre par le gouvernement fédéral, de la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, p. 103.

Conseil national des autochtones du Canada, de l'Assemblée des Premières nations et de la Native Women's Association of Canada. Le rapport du sous-comité est important dans le contexte de la fonction gouvernementale autochtone en ce sens qu'il considère les questions d'appartenance à l'effectif de la bande comme un élément clé de la fonction gouvernementale.

Les positions adoptées par les divers membres d'office sont intéressantes. Tandis que l'APN soutenait que les Premières nations doivent déterminer leur propre appartenance à l'effectif de la bande, la NWAC considérait que cette question était moins importante que la garantie de l'élimination des dispositions discriminatoires :

> [TRADUCTION] Si le contrôle par la bande de l'appartenance à son effectif signifie que les femmes indiennes en ont encore pour cinq ou 20 ans à souffrir de lois fédérales discriminatoires pendant que vous vous penchez sur la définition du gouvernement indien, nous n'allons pas l'accepter[42].

Le Conseil national des autochtones du Canada a affirmé également qu'il n'était pas encore prêt à discuter du contrôle par la bande de l'appartenance à son effectif parce que trop d'Indiens non inscrits avaient été exclus par les bandes. Il voulait d'abord que la Constitution définisse et reconnaisse les droits autochtones.

Le rapport est également intéressant à cause de l'importance qu'il attache au contrôle par la bande des critères d'admissibilité de ses membres, considérant que cela constitue l'une des caractéristiques essentielles de l'autodétermination devant être exercée par l'entremise de l'autonomie gouvernementale. Le rapport a donné beaucoup de poids au mouvement en faveur d'une réforme de la loi, qui a finalement donné lieu à l'adoption du Projet de loi C-31 en juin 1985[43]. Il reflète en outre un changement global de politique en faveur d'un plus grand contrôle des administrations indiennes locales dans des domaines particuliers, comme l'appartenance à la bande.

---

42. Cité dans le *Rapport du Sous-comité sur les femmes indiennes et la Loi sur les Indiens*, p. 58:15.

43. L'adoption du projet de loi C-31 a été le point culminant d'une longue campagne des femmes autochtones afin de reprendre au complet leur statut d'Indien, leurs droits et leur identité. La compagne en question a comporté des manifestations et des actions en justice, plus particulièrement la décision du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, dans l'affaire *Lovelace*, portant que l'alinéa 12(1)b) de la *Loi sur les Indiens* enfreignait le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Pour un examen complet des événements qui ont donné lieu à l'adoption du projet de loi C-31, voir Silman, pp. 9 à 15 et 249 à 253.

Comme le démontrent les documents examinés ci-dessus, l'évolution du discours de 1979 à 1983 révèle des changements considérables par rapport à la période précédente. Ces changements sont évidents chez les participants au discours, dans les processus d'interaction utilisés et dans les idées et les questions introduites dans le discours sur la fonction gouvernementale autochtone.

Par opposition au nombre limité des participants au discours à la fin des années 60 et au cours des années 70, nous constatons que la période de 1979 à 1983 a été marquée par l'activité abondante d'autres groupes représentant différents intérêts. Les organismes provinciaux des Premières nations participaient encore au discours, auquel se sont joints des organismes régionaux et nationaux de Métis, d'Inuit et d'Indiens non inscrits. Le gouvernement fédéral était encore extrêmement présent, mais son apport n'émanait pas directement du MAINC, mais plutôt d'enquêtes spéciales comme celles que dirigèrent Tait et Drury. Le Parlement aussi y alla de sa contribution avec le *Rapport du Sous-comité sur les femmes indiennes et la Loi sur les Indiens*. En outre, en Colombie-Britannique, le gouvernement provincial a pris part à une structure tripartite.

Les processus d'interaction des différents intervenants distinguent également cette période de la précédente. Si la période précédente du discours était caractérisée par des mécanismes informels d'interaction, nous constatons de 1979 à 1983 quelques tentatives en vue de présenter les préoccupations et les intérêts autochtones dans un contexte plus formel ou institutionnalisé — le comité tripartite, le Nunavut Constitutional Forum et le statut de membre d'office des organismes autochtones au sein du sous-comité du Comité permanent des affaires autochtones chargé d'examiner la *Loi sur les Indiens*. En outre, les enquêtes spéciales comme celles que dirigèrent Drury et Tait étaient commandées par le gouvernement mais agissaient de façon vraiment indépendante. Il est finalement important de noter le rôle joué par les organismes autochtones au cours des discussions relatives au rapatriement de la Constitution. Les organismes autochtones évoluaient à la périphérie des processus constitutionnels formels. Ils devaient donc faire entendre leurs préoccupations dans le dialogue beaucoup moins institutionnalisé qui entourait et éclairait jusqu'à un certain point les discussions constitutionnelles.

Plusieurs idées et questions clés émanent du discours de cette période. La question la plus importante est peut-être la réémergence de la logique du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale dans *Indian Nations and Self-Determination*, de l'UBCIC, une logique apparue pour la première fois dans le document *Indian Government* de la FSIN. Apparaissent également les différents points de vue des Métis, plus particulièrement le rejet de la coexistence en faveur d'un «statut spécial», et l'affirmation des droits, incluant les droits à la fonction gouvernementale, dont ont fait valoir

l'existence historique. Par contraste, le Nunavut Constitutional Forum assimilait autonomie gouvernementale et gouvernement populaire.

En ce qui concerne les modèles de fonction gouvernementale, le rapport du Tripartite Local Government Committee appuyait les administrations de type municipal modifié. Nous voyons également des appels en faveur d'un contrôle accru dans des domaines particuliers relevant de la *Loi sur les Indiens*, comme dans le cas du *Rapport du Sous-comité sur les femmes indiennes et la Loi sur les Indiens*, qui établit avec insistance que l'appartenance à l'effectif constitue l'une des composantes de la fonction gouvernementale. Finalement, dans le rapport Tait et dans *Le besoin de réévaluer et d'améliorer les relations Québec-Inuit*, nous voyons que l'accent est placé sur le respect des obligations en matière de prestation de programmes et de services et sur une compréhension mutuelle des ententes.

Les préoccupations féminines ont émergé avec vigueur. Dans le cas du rapport du sous-comité, l'accent était placé sur l'appartenance à l'effectif des bandes. Les questions féminines ont suivi la tendance des autres questions, ce qui signifie qu'elles étaient d'abord soulevées à l'échelle provinciale, avant d'être reprises par un organisme national, la Native Women's Association of Canada.

La période qui nous intéresse ici est donc marquée par la variété de plus en plus grande des participants, par la naissance de processus d'interaction plus formels et par des conceptualisations différentes de la fonction gouvernementale. Nous allons voir au cours de la prochaine période du discours, qui débute avec la publication du rapport Penner, comment les documents publiés de 1983 à 1990 s'appuient sur ces éléments du discours.

DE 1983 À 1990 : PLUS DE PARTICIPANTS, DE PROCESSUS ET D'IDÉES

L'un des tournants décisifs du discours sur la fonction gouvernementale, particulièrement la fonction gouvernementale indienne, a été la publication de *L'Autonomie politique des Indiens au Canada : Rapport du Comité spécial*, (le rapport Penner) en 1983[44]. Le rapport Penner, comme le *Report of the Tripartite Local Government Committee Respecting Indian Local Government in British Columbia* (1981), favorisait une administration accrue de style municipal dans un cadre législatif fédéral. En revanche, le rapport Penner envisageait les administrations indiennes comme un «ordre distinct» de gouvernement, doté de pouvoirs délégués, tandis que le *Report of the Tripartite Committee* entrevoyait l'attribution aux administrations locales indiennes de pouvoirs accrus tirant leur origine de la modification

44. L'historique du rapport Penner est examiné au chapitre précédent.

de la *Loi sur les Indiens*, et des ententes de prestation des services conclues avec les gouvernements provinciaux.

Pour beaucoup à l'époque, le rapport Penner constituait un jalon dans la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale autochtone au Canada. Aujourd'hui, cependant, le rapport pourrait s'attirer des critiques en raison de sa trop grande insistance sur le respect par les administrations indiennes de conditions préalables ou de critères établis par le gouvernement fédéral avant d'exercer leurs pouvoirs, et également parce qu'il ne reconnaissait pas la nature inhérente de l'autorité gouvernementale autochtone. Ses constatations sont très nombreuses, mais nous allons plutôt nous concentrer sur ses recommandations.

Le rapport Penner recommande la constitutionnalisation de la reconnaissance du droit à l'autonomie politique indienne en tant que base générale d'autonomie gouvernementale. Il exige cependant des mesures plus immédiates incluant des lois habilitantes, afin d'engager le gouvernement fédéral à reconnaître les administrations indiennes :

> Le Comité recommande que le gouvernement fédéral s'engage à enchâsser l'autonomie politique dans la Constitution dès que possible. Dans l'intervalle, cet engagement devrait se traduire par le dépôt de projets de loi qui conduiraient immédiatement au plus haut degré d'autonomie politique possible[45].

D'autres mesures plus immédiates obligeraient les administrations indiennes à respecter des critères prédéfinis et incluraient la négociation des champs de compétence, autant fédéraux que provinciaux, devant être occupés par les administrations indiennes. Le rapport demande la reconnaissance de l'autorité autochtone dans des secteurs clés comme l'éducation, les soins aux enfants et l'appartenance à l'effectif de la bande, considérant qu'il ne serait pas nécessaire de négocier le pouvoir d'autonomie politique dans certains cas et que l'approbation fédérale par l'entremise de négociations serait requise à d'autres égards.

Le comité a également présenté un certain nombre de recommandations concernant de nouvelles ententes financières. Il propose que ces ententes soient conformes au principe d'obligation de rendre compte des administrations indiennes à l'égard de la collectivité et suggère d'incorporer des subventions directes fondées sur une formule par habitant modifiée, des bases opérationnelles globales de financement quinquennal et la correction des déficiences de l'infrastructure. En ce qui concerne la responsabilité fédérale, le rapport recommande de nouveaux systèmes de gestion des fonds

---

45. *L'autonomie politique des Indiens au Canada : Rapport du Comité spécial*, p. 53.

fiduciaires et des deniers de revenu. Fait très important, il propose le démembrement du MAINC en cinq ans.

Une perspective différente ressort en 1985, du rapport Nielsen, intitulé *Meilleure exécution des programmes : Programmes destinés aux autochtones : Rapport du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes*. Élaboré à la suite de l'élection d'un nouveau gouvernement conservateur qui cherchait à rationaliser les programmes et les services, le rapport Nielsen était le fruit d'une équipe d'étude mixte des secteurs public et privé qui comprenait une très petite représentation autochtone[46]. Bien qu'il n'était pas un document de politique, le rapport Nielsen définissait la base de la politique du nouveau gouvernement, particulièrement en ce qui concernait les Indiens inscrits. Le gouvernement a ainsi réduit la prestation des programmes et des services et ses responsabilités financières, il a augmenté la participation provinciale et a affirmé une interprétation limitée de la responsabilité fédérale à l'égard des peuples autochtones, et par conséquent des rapports spéciaux avec eux.

Le rapport Nielsen traite la nécessité d'accroître la responsabilité des collectivités en leur déléguant plus d'autorité :

> L'une des constations générales qu'a faites le Groupe d'étude a été que l'efficacité et l'efficience de l'ensemble des programmes fédéraux se trouveraient améliorées si les bandes se voyaient confier une plus grande responsabilité dans la gestion de leurs programmes et de leurs ressources, compte tenu de leurs besoins et de leurs priorités. Pareille mesure serait conforme aux efforts déployés actuellement en ce sens par le ministère des Affaires indiennes[47].

La plupart des grandes politiques gouvernementales élaborées par la suite s'inspirent directement de ce rapport. C'est le cas notamment des nouvelles ententes de financement, des programmes plafonnés, de la délégation et de la décentralisation et de l'accent accru sur les activités tripartites. En ce qui concerne son impact sur les politiques, on pourrait considérer que le rapport Nielsen a eu plus d'influence que le rapport

---

46. Le rapport Nielsen était le fruit du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, établi par le premier ministre en septembre 1984 afin d'examiner les programmes gouvernementaux pour produire des programmes plus simples, plus compréhensibles et plus accessibles aux Canadiens. L'une de ses motivations principales était l'élimination du chevauchement et du dédoublement entre les programmes fédéraux et provinciaux.

47. *Meilleure exécution des programmes. Programmes destinés aux autochtones*, p. 36.

Penner même si, foncièrement, il ne s'agit clairement pas d'un changement destiné à satisfaire les aspirations en matière d'autonomie gouvernementale.

Le rapport Nielsen évoque une nouvelle démarche à l'égard des questions autochtones, reconnaissant que la responsabilité légale concerne *deux* ordres de gouvernement :

> Malgré les discussions incessantes qui entourent le partage des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les provinces à l'endroit des populations autochtones (Indiens inscrits et non inscrits, Métis et Inuit), il reste, comme nous venons de le voir, que les deux ordres de gouvernement ont des responsabilités puisqu'il s'agit d'Indiens, de personnes défavorisées ou de simples citoyens du Canada et des provinces ou territoires[48].

Il affirme la nécessité de mettre fin au double emploi entre les gouvernements fédéral et provinciaux et de décentraliser les programmes et les services afin de favoriser la prise en main de ces activités par les autochtones. La nouvelle démarche serait axée sur les dépenses, des normes minimales étant établies dans des domaines comme la santé. Le contrôle à l'échelle de la collectivité serait amélioré en rendant la bande plus responsable de la gestion des programmes et des services et en augmentant sa capacité de répondre à ses propres besoins et priorités. Nielsen recommandait le soutien direct des bandes par l'entremise d'«ententes pluriannuelles et générales de financement des collectivités»[49]. C'est peut-être cette recommandation qui a suscité l'élaboration des Modes optionnels de financement introduits au milieu des années 80.

L'une des caractéristiques intéressantes du rapport Nielsen est qu'il propose de faire participer les gouvernements provinciaux à la prestation des programmes et des services, une idée qui remonte au moins au rapport Hawthorn et au Livre blanc. Nielsen va même jusqu'à proposer le partage des coûts moitié-moitié, affirmant que les provinces participent déjà à la prestation des programmes et des services[50].

L'influence profonde du rapport Nielsen ressort à la lumière des objectifs stratégiques que le gouvernement Mulroney s'est fixé au cours de son premier mandat. Les nouvelles politiques qui étaient censées accroître

---

48. *Meilleure exécution des programmes. Programmes destinés aux autochtones*, p. 45.

49. *Meilleure exécution des programmes. Programmes destinés aux autochtones*, p. 35.

50. Le rapport soutient que si les provinces pourraient accepter une formule de collaboration, elles pourraient ne pas accepter le partage des frais moitié-moitié. (*Meilleure exécution des programmes. Programmes destinés aux autochtones*, p. 44).

l'autonomie des bandes indiennes avaient en réalité pour objectif de plafonner les dépenses fédérales, d'accroître la participation provinciale aux affaires autochtones et de promouvoir les mesures qui reflétaient l'interprétation limitée et discrétionnaire de ses responsabilités par le gouvernement fédéral en vertu du paragraphe 91(24). Les répercussions du rapport Nielsen en matière de fonction gouvernementale ont été considérables. Le rapport a en effet donné naissance à des politiques de prestation des programmes et des services et à de «nouvelles» ententes financières, à la fin des années 80, qui étaient caractérisées en théorie par un contrôle accru, mais en réalité par des ressources limitées.

La participation du Parlement au discours sur les affaires autochtones s'est poursuivie avec la publication en 1990 du rapport du Comité permanent des affaires autochtones, *Questions en suspens : Programme d'action pour tous les Canadiens dans les années 1990* (le rapport Hughes). Le comité a essayé dans ce rapport de jauger les priorités et les principales préoccupations politiques des peuples autochtones. Le comité acceptait la position du rapport Penner indiquant que l'autonomie gouvernementale autochtone doit être débarrassée des pratiques paternalistes du passé. Il considérait également que l'autonomie gouvernementale était la question clé de la politique autochtone, reconnaissant qu'elle est intrinsèquement liée à la problématique des terres, de la Constitution, des traités, des relations intergouvernementales et de la justice. Le rapport fait état de la nécessité d'élargir le paragraphe 91(24) et le champ législatif afin d'inclure de nouvelles questions qui étaient auparavant de compétence provinciale (comme la protection de l'enfance) et de déléguer ces pouvoirs aux gouvernements autochtones. Le comité a également déclaré qu'il fallait revoir les ententes financières courantes avec les gouvernements autochtones, établir un tribunal indépendant responsable des questions de traités et adopter un nouveau processus de consultation en matière d'élaboration des politiques.

Bien que les constatations de *Questions en suspens* n'étaient pas particulièrement radicales, le rapport démontre quand même un nouveau désir de trouver d'autres façons de réaliser l'autonomie gouvernementale à l'extérieur des négociations constitutionnelles. Cette stratégie est caractérisée par l'élargissement de la loi fédérale dans tous les domaines et par l'utilisation de toute la gamme des pouvoirs disponibles en vertu du paragraphe 91(24). Le rapport adopte également une définition élargie des administrations autochtones; cette expression est utilisée pour désigner de façon générale les administrations locales indiennes, les conseils de tribu, les associations autochtones, etc.

La collection de documents de cette période comprend également trois rapports qui ont joué un rôle important dans le développement des établissements métis en Alberta. Le *Report of the MacEwan Joint*

Metis-Government Committee to Review the Metis Betterment Act and Regulations Order de 1984 était le fruit d'un comité consultatif chargé de préparer des recommandations de modifications du *Metis Betterment Act* et de les présenter au ministre des Affaires municipales de l'Alberta. Le rapport a été élaboré et publié dans un climat de méfiance engendré en grande partie par le litige opposant déjà les établissements métis de l'Alberta et la province afin de déterminer à qui reviendraient les recettes provenant de l'exploitation des ressources souterraines et par l'inquiétude persistante concernant la sécurité des établissements métis à la suite du rapport produit en 1972 par le Metis Task Force qui affirmait que la province n'était vraisemblablement pas obligée de maintenir les terres d'établissement métis à perpétuité[51].

Le comité MacEwan avait entrepris de résoudre les problèmes associés au cadre législatif existant, d'examiner ce qui pourrait advenir des établissements métis en termes d'avoirs fonciers et d'élaborer des modèles d'administration indienne. Le rapport MacEwan reconnaît le paternalisme malheureux du contrôle législatif provincial des établissements métis par l'entremise du *Metis Betterment Act.* Il propose une loi visant deux préoccupations clés : la nécessité de favoriser l'élaboration de l'autonomie gouvernementale locale et de garantir l'assise territoriale existante des établissements métis. Le système recommandé d'administration locale métisse demeure lié étroitement au système d'administration provinciale et municipale. Les lois provinciales prédomineraient et les membres de l'administration métisse seraient élus conformément à des règles électorales provinciales semblables à celles des administrations municipales et locales non métisses. Aux fins des programmes et des politiques provinciales, les établissements métis seraient traités comme des municipalités. L'autorité législative des établissements engloberait des domaines traditionnellement de compétence municipale; toutefois, l'autorité métisse en matière d'allocation des terres et d'appartenance à l'effectif de la bande — des domaines non municipaux — seraient reconnue, mais limitée.

La Metis Settlements Association of Alberta a réagi en 1986 au document du gouvernement de l'Alberta intitulé *Resolution Concerning an Amendment to the Alberta Act* qui, conformément aux recommandations du comité MacEwan, demandait aux Métis de définir leurs critères d'appartenance à l'effectif de la bande, leur système d'attribution des terres et leurs corps administratifs, vraisemblablement aux fins d'inclusion dans la loi provinciale. Le document définit également les mesures de protection des terres métisses par rapport aux droits d'acquisition, d'expropriation et d'utilisation de la Couronne. On considérait qu'il fallait modifier la *Loi sur*

51. Martin, pp. 265 à 271.

l'Alberta et introduire une nouvelle loi sur les établissements métis pour régler les questions d'administration locale et enchâsser les droits territoriaux métis.

La réaction métisse se trouve dans *«By Means of Conferences and Negotiations» We Ensure Our Rights: Background and Principles for New Legislation by the Alberta Federation of Metis Settlements Association* (1986). Ratifié par tous les établissements métis, le document contenait la résolution Westlock, établissant les propositions métisses en matière d'attribution des terres et d'appartenance. En ce qui concerne les corps administratifs toutefois, les Métis estimaient que les associations d'établissements existantes avaient déjà la capacité légale de posséder des terres, à titre de structures gouvernementales métisses. Les Métis avaient établi cette position parallèlement aux affirmations présentées dans le litige en cours relativement à la compétence sur les ressources naturelles.

Les Métis présentent dans ce document le *Metis Settlements Act* comme un compromis entre le contrôle législatif provincial et une maîtrise plus considérable des terres et du développement des secteurs sociaux, économiques, politiques et culturels par les Métis. Le document énonce également un cadre institutionnel des administrations métisses, comprenant des conseils d'établissement dont les membres seraient élus, des comités d'anciens dont les membres seraient nommés, des tribunaux d'arbitrage métis et un conseil (de gestion) des établissements métis représentant tous les établissements.

Les Métis mettent en valeur leur tradition de gouvernement démocratique, où les droits démocratiques vont de pair avec les traditions de consensus et de respect pour les anciens. Ils proposent des corps administratifs inspirés des traditions et des modèles métis adaptés en fonction du cadre du *Municipal Governments Act* provincial. Ils considèrent par conséquent que leur structure d'administration constitue un mélange d'institutions dont les membres sont soit élus, soit nommés, et qui fonctionnent sur la base d'un consensus.

L'*Alberta Metis Settlements Accord*, publié en 1990 et signé par la province et les représentants des établissements métis, est le fruit de ces discussions entre l'Alberta et les établissements métis. Il comprend quatre mesures législatives provinciales et une entente de gestion des ressources souterraines. Le *Metis Settlements Act* établit des modalités d'administration locale à caractère municipal et comporte une entente financière prévoyant une période de transition de 17 ans[52].

---

52. Les établissements métis devaient recevoir un soutien financier par l'entremise de subventions gouvernementales directes, par le biais des recettes des Établissements (incluant l'intérêt du Metis Trust), par d'autres formes d'aide

Les documents que nous venons d'examiner montrent que les établissements métis de l'Alberta considéraient que l'autosuffisance et l'autonomie gouvernementale étaient réalisables dans un cadre municipal modifié et dans le contexte des relations entre les Métis et la province. L'histoire des relations entre les Métis et la province n'a pas toujours été caractérisée par le dialogue, mais cette série de documents n'en est pas loin. Le libellé et l'orientation de certains documents illustrent la nature efficace et prometteuse de ces relations :

> [TRADUCTION] Nous en sommes à une étape où la Fédération et le gouvernement de l'Alberta n'ont qu'un pas à franchir pour terminer le voyage entrepris il y a 53 ans avec l'établissement de la commission Ewing. L'histoire de ce cheminement commun peut servir d'exemple pour les autochtones, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada. Tout comme le métissage combine et exprime les meilleurs aspects de deux traditions culturelles distinctes, la Fédération et le gouvernement de l'Alberta conjuguent leurs forces pour produire la première loi canadienne définissant et garantissant les droits autochtones des Métis[53].

La présence d'autres gouvernements provinciaux est manifeste dans le discours de cette période. Les provinces du Québec, du Nouveau-Brunswick et de la Colombie-Britannique ont publié des énoncés de politique. Dans *Les fondements de la politique du gouvernement du Québec en matière autochtone*, document publié en 1988, le Québec indique sa volonté de prendre en considération les droits existants des nations autochtones découlant de la *Proclamation royale de 1763*, sous réserve de la reconnaissance explicite de ces droits dans une loi du Québec. Le Québec reconnaissait les nations autochtones comme des nations distinctes ayant droit à leur culture, leur langue et la détermination de leur identité. Il reconnaissait également que les nations ont le droit ancestral de se gouverner elles-mêmes et de posséder et d'administrer les terres qui leur sont attribuées, bien qu'il soit évident que pour le Québec, les droits, particulièrement en ce qui concerne la fonction gouvernementale autochtone, sont assujettis aux conditions prescrites dans les lois du Québec. Cette conceptualisation des droits ancestraux est par conséquent limitée. Cela ressort clairement dans les principes adoptés par le gouvernement du Québec pour guider ses rapports avec les peuples autochtones de la

---

gouvernementale comme des subventions et des prêts, grâce au développement économique et communautaire et aux ressources financières provenant de programmes sociaux existants (en matière d'éducation, de santé, etc.).

53. *«By Means of Conferences and Negotiations»*, p. 74.

province. Ces principes limitent les droits autochtones de diverses manières :

> [...] les droits [...] doivent s'exercer au sein de la société québécoise et ne sauraient par conséquent impliquer des droits de souveraineté qui puissent porter atteinte à l'intégrité du territoire du Québec, [...]
>
> [...] les nations autochtones peuvent exercer, sur des territoires dont elles ont ou auront convenu avec le gouvernement, des droits de chasse, de pêche, de piégeage, de cueillette des fruits, de récolte faunique et de troc entre elles; dans la mesure du possible, la désignation de ces territoires doit tenir compte de leur occupation traditionnelle et de leurs besoins; les modalités d'exercice de ces droits doivent être définies dans des ententes particulières avec chaque nation, [...]
>
> [...] les nations autochtones ont le droit, dans le cadre des lois du Québec, de se gouverner sur les terres qui leur sont attribuées,[54] [...]

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a proposé en 1989 un cadre d'action qui traite principalement de deux questions : les conditions socio-économiques des peuples autochtones et l'autonomie gouvernementale. Le document démontre le désir du gouvernement d'établir, à l'intérieur d'un cadre d'action provincial, un meilleur accès des peuples autochtones aux programmes et aux services. Le nouveau cadre d'action reconnaîtrait et respecterait la culture et le patrimoine des peuples autochtones et leurs aspirations à l'autonomie gouvernementale. Cette position indique que l'on croit qu'il est possible d'améliorer l'accès en adaptant le système existant aux besoins des autochtones en matière de représentation et de programmes pertinents sur le plan culturel.

Le projet de cadre d'action aborde également l'autonomie gouvernementale autochtone, se montrant favorable aux processus à l'échelle nationale comportant la participation des premiers ministres, mais indiquant également le désir de la province de collaborer avec les conseils de bande, principalement par l'entremise de processus tripartites, dans l'établissement d'ententes pratiques destinées à renforcer les collectivités des Premières nations. La province exprimait également son soutien à l'égard d'une plus grande exploration du concept d'autonomie gouvernementale des populations hors-réserve, encore une fois par l'entremise de processus tripartites. Soulignant que son rôle est secondaire

---

54. *Les fondements de la politique du Québec en matière autochtone*, p. 4 et 5. Cet extrait présente trois des 15 principes reconnus par le Cabinet en février 1983 et confirmés par une résolution de l'Assemblée nationale en 1985 à titre de base de négociations entre le gouvernement et les nations autochtones du Québec.

par rapport à celui du gouvernement fédéral, la province acceptait toutefois une responsabilité à l'égard des résidants autochtones à titre de citoyens du Nouveau-Brunswick. Elle reconnaissait par conséquent un rôle provincial dans les affaires autochtones, ainsi que la nécessité de respecter les caractéristiques historiques, juridiques et culturelles particulières des sociétés autochtones.

En Colombie-Britannique, le rapport intérimaire et le rapport final du Premier's Council on Native Affairs (publiés, respectivement en 1990 et en 1991), bien qu'ils traitent principalement du règlement des revendications territoriales, reconnaissent que les obstacles de nature législative et les conflits de compétence entre les gouvernements fédéral et provincial ont nui à l'évolution vers l'autosuffisance et l'autodétermination autochtones. Les progrès obtenus, par exemple en matière de programmes sociaux, découlaient d'une initiative autochtone. Le gouvernement appuyait l'enchâssement de l'autonomie gouvernementale dans la Constitution et, bien que le rapport ne soit pas explicite quant à la nature du droit ni même quant à l'autonomie gouvernementale est bien un «droit», il demande au gouvernement de favoriser l'autonomie gouvernementale à l'intérieur du cadre constitutionnel existant par l'adoption de lois, le transfert des compétences du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial et en augmentant progressivement l'autorité des Premières nations et des conseils tribaux dans des secteurs particuliers :

> [TRADUCTION] Nous recommandons que le gouvernement provincial cherche activement des possibilités d'accélérer le processus d'établissement progressif de l'autonomie gouvernementale par voie législative et de favoriser l'examen de la constitutionnalisation de l'autonomie gouvernementale chaque fois que la Constitution canadienne sera revue[55].

Dans la réponse du Cabinet à ces recommandations, la province s'engageait à [TRADUCTION] «favoriser l'autonomie gouvernementale par voie législative, mais rejetait le concept selon lequel les collectivités indiennes sont des nations séparées et souveraines qui ne font pas partie de la Colombie-Britannique[56]».

Un certain nombre d'autres documents ont été publiés par des organismes gouvernementaux et des entités non gouvernementales, notamment l'Association du Barreau canadien et la Commission canadienne des droits de la personne. *Les droits des autochtones au Canada : Du défi à l'action*, un rapport publié par l'Association du Barreau canadien (ABC) en 1988, affirme que le «droit distinct des peuples autochtones à l'autonomie

55. *Final Report: Premier's Council*, p. 10.

56. *Final Report: Premier's Council*, p. 23.

gouvernementale devrait être explicitement garanti dans la Constitution du Canada» et que les gouvernements provinciaux devraient travailler en coopération «avec les Indiens, les Inuit et les Métis lorsque ceux-ci le demandent, de façon à promouvoir les intérêts sociaux, économiques et politiques de ces peuples[57]».

Dans *Un nouvel engagement : Déclaration de la Commission canadienne des droits de la personne sur la Politique fédérale concernant les autochtones* (1990), la Commission canadienne des droits de la personne critique le progrès limité en matière de transfert aux autochtones de la maîtrise de leurs propres affaires, en dépit du nombre élevé de rapports parlementaires insistant sur le changement et malgré les négociations entreprises depuis plusieurs années en vertu du programme de négociations de l'autonomie gouvernementale avec les collectivités[58] :

> L'examen, même superficiel, de l'histoire des relations entre autochtones et gouvernements montre clairement que les responsables fédéraux et provinciaux n'ont pas accordé aux questions autochtones toute l'attention qui leur revient[59].

La CCDP demande l'abrogation de la *Loi sur les Indiens,* qu'elle considère comme «fondamentalement et irrémédiablement imparfaite». Elle exige qu'elle soit remplacée par «des mesures constitutionnelles et juridiques appropriées reconnaissant le statut unique des autochtones[60]». Elle recommande également le démantèlement du MAINC et l'établissement d'un nouvel organisme responsable des relations fédérales-autochtones, qui créerait une tribune favorisant le dialogue politique des gouvernements et les relations intergouvernementales.

Au cours de cette période, il est possible de constater un changement de l'opinion autochtone concernant les questions de fonction gouvernementale dans le Nord. *Denendeh Public Government*, publié par la Dene Nation en 1985, adopte une formule plus conciliante que le document qui l'a précédé en 1982, *Public Government for the People of the North*. La collaboration et la coexistence de communautés culturelles différentes et distinctes est

---

57. *Les droits des autochtones au Canada : Du défi à l'action*, p. 99.

58. Le rapport signale également que le gouvernement fédéral a lié à tort les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale et que la politique du gouvernement fédéral consistant à négocier l'autonomie gouvernementale avec les collectivités n'est qu'une solution provisoire qui est déficiente parce qu'elle ne reconnaît pas la nature inhérente de la revendication en cause.

59. *Un nouvel engagement : Déclaration de la Commission canadienne des droits de la personne sur la Politique fédérale concernant les autochtones,* p. 2.

60. *Un nouvel engagement*, p. 7.

soulignée dans un modèle dit «consociationnel» et fondé sur un «partenariat». Le modèle en question englobe deux principes : la démocratie et la règle de la majorité, combinées à la reconnaissance des droits des minorités culturelles afin de veiller à la protection des droits et des intérêts des peuples autochtones, même s'ils constituent des minorités au sein de la population. Certaines questions seraient régies de façon particulière par les communautés culturelles tandis que d'autres seraient traitées sur la base de la règle de la majorité.

Ce document exprime ce qui pourrait être considéré comme une variation autochtone du thème «citoyens avantagés», c'est-à-dire que tous les citoyens bénéficieraient des droits découlant normalement de la citoyenneté mais que certains profiteraient également des droits autochtones et issus de traités. En outre, certains (Inuit, Inuvialuit, Dénés et Métis) auraient des droits d'autonomie gouvernementale, tandis que les non-autochtones posséderaient certains droits collectifs[61]. La mise en oeuvre et l'exercice des droits seraient exécutés par l'adoption de formes flexibles mais unitaires d'administration locale en fonction des circonstances de la collectivité culturelle (par exemple, les conseils de bande fusionneraient avec les conseils municipaux le cas échéant). Cela aurait pour effet global d'établir une forme de coexistence équilibrant et protégeant les intérêts de tous les peuples :

> [TRADUCTION] Le modèle consociationnel est une expression différente des principes et des objectifs incorporés dans le modèle Denendeh précédent [...] Les Dénés et les Métis le proposent en reconnaissant qu'il s'agit d'un modèle qui pourrait mieux servir et promouvoir les besoins et les intérêts d'une gamme de collectivités culturelles et équilibrer les intérêts des Dénés, des Métis, des Inuvialuit, des Inuit et des non-autochtones qui peuvent être des résidants des terres de Denendeh ou de l'Arctique de l'Ouest[62].

Finalement, le vaste discours de cette période comprend également des documents provenant d'entités indépendantes créées par le gouvernement fédéral, en l'occurrence le rapport d'une commission d'enquête sur les questions liées à la bande indienne de Westbank et un rapport de la Commission crie-naskapie.

Le Rapport de la Commission d'enquête sur certaines questions liées à la bande indienne de Westbank (1988) est un document qui semble avoir influencé considérablement le discours sur l'autonomie gouvernementale des autochtones. Le gouvernement fédéral a établi en 1986 une commission d'enquête en réponse aux préoccupations grandissantes des membres de la

---

61. Ces droits collectifs ne sont pas explicitement déterminés dans le document.

62. *Denendeh Public Government*, p. 25.

bande et des résidants non indiens concernant la location des terres, la gestion des affaires financières de la bande et l'indifférence apparente du MAINC à l'égard des événements qui se produisaient à Westbank, en Colombie-Britannique. La commission a entrepris ses activités dans un climat de controverse et de confusion à l'intérieur de la collectivité.

La commission était chargée d'examiner les controverses entourant le développement économique de la bande, les activités de gestion des finances et des terres et les rapports entre la bande et le MAINC. Elle devait ensuite en faire rapport. Elle devait également examiner la *Loi sur les Indiens* et en recommander des modifications relatives à la gestion des terres et des deniers des Indiens et concernant les politiques et les procédures du MAINC. La commission s'est acquittée de son mandat en consultant la bande indienne de Westbank à l'égard de controverses particulières. Elle a également accueilli des mémoires et entendu des témoins représentant des groupes indiens de la Colombie-Britannique au cours de son examen de la *Loi sur les Indiens*.

Le rapport de la commission d'enquête sur la bande de Westbank indique que la *Loi sur les Indiens* reflète la tension historique entre les politiques de tutelle, d'assimilation et d'indépendance, et considère que la loi est un obstacle à l'autonomie gouvernementale à cause de sa nature paternaliste et gênante et du fait qu'elle ne permet pas de disposer des bases juridiques requises pour appuyer l'exercice de pouvoirs accrus par les gouvernements indiens :

> [TRADUCTION] Même si l'établissement graduel de l'autonomie gouvernementale constitue une politique fondamentale du Ministère dans son application de la *Loi sur les Indiens*, les bandes indiennes, les conseils de tribu et les groupes nationaux ont ressenti une certaine frustration dans leurs efforts pour obtenir ce qu'ils considèrent comme étant les attributs nécessaires de l'autonomie gouvernementale. La structure légale actuelle de la *Loi sur les Indiens* constitue une entrave importante à une autonomie gouvernementale plus vaste[63].

Le rapport indique également que la *Loi sur les Indiens* et les politiques du MAINC divergeaient à un tel point que les politiques existantes n'avaient pas de fondement légal. Il recommande de modifier la loi afin de transformer les rapports entre les Indiens et la Couronne. Pour ce faire, il faudrait modifier la *Loi sur les Indiens* afin de donner une base législative aux pratiques et aux politiques courantes, d'établir une nouvelle loi sur les terres des Indiens et un nouvel ensemble facultatif de lois sur

---

63. *Le Rapport de la Commission d'enquête sur certaines questions liées à la bande indienne de Westbank*, p. 384.

l'administration des Premières nations semblable à ce qui était envisagé en vertu du projet de loi C-52[64].

Il s'agit d'un rapport important dans l'élaboration de la politique gouvernementale fédérale, bien qu'un grand nombre de ses recommandations les plus significatives n'aient pas été mises en oeuvre. Son apport le plus important a été d'éclaircir les problèmes perçus de fonction gouvernementale de la bande en vertu du régime législatif existant, particulièrement dans les domaines de la gestion financière, de la participation des bandes aux affaires gouvernementales des bandes et dans la répartition des responsabilités et la définition des rapports administratifs entre les bandes et le MAINC. Avec l'Examen du Secteur des terres, des revenus et de la fiducie[65], la commission d'enquête Westbank représente un précurseur significatif du processus de recherche de solutions de rechange à la *Loi sur les Indiens* qui a suscité une vive opposition de la part d'un grand nombre d'entités politiques. Surtout, ce rapport souligne le problème de l'administration fédérale des affaires indiennes : écarts entre le fondement de la loi et celui de la politique, qui créent de la confusion et entraînent une gestion mauvaise et incohérente à tous les niveaux.

Notre collection de documents de cette période contient également deux rapports de la Commission crie-naskapie, établie afin de faire rapport sur la mise en oeuvre de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*[66]. Le

---

64. Le Projet de loi C-52 a expiré au Feuilleton avant l'élection de 1984. Il était inspiré des recommandations du rapport Penner, proposant la négociation de différents types d'ententes établissant une autorité administrative des Premières nations essentiellement déléguée dans un certain nombre de domaines sous réserve du respect, par les Premières nations, de critères préétablis comme la ratification de constitutions par la collectivité. La commission d'enquête recommandait l'adoption de nouveaux régimes législatifs prévoyant l'élaboration de constitutions de bandes et un pouvoir accru d'établissement de règlements, semblable à celui des municipalités.

65. En réponse aux préoccupations exprimées par les leaders indiens et le Vérificateur général à l'égard de la congruité de la *Loi sur les Indiens*, et concernant de façon particulière ses dispositions en matière de terres, de revenus et de fiducies, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a demandé en octobre 1986 au président du Conseil du Trésor d'entreprendre un examen approfondi du Secteur des terres, des revenus et de la fiducie. Le Bureau du Contrôleur général a entrepris en février 1987 son examen qui s'est transformé en analyse approfondie de la *Loi sur les Indiens*.

66. La *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* était une conséquence de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* et de la *Convention du Nord-Est québécois*. Il s'agit de la première loi sur l'autonomie gouvernementale indienne au Canada. La commission établie en vertu de la *Loi* avait pour mandat de préparer un rapport tous les deux ans sur la mise en oeuvre de la *Loi*, de recevoir et d'examiner

premier rapport, en 1981, cerne un certain nombre de problèmes de mise en oeuvre, incluant le nombre insuffisant d'employés administratifs qualifiés et les malentendus entourant les modalités financières mentionnées dans le protocole d'entente négocié au moment de la promulgation de la Loi. La commission a estimé que les dispositions financières étaient exécutoires, tant sur le plan moral que légal, et plus important encore, elle a conclu qu'un niveau garanti de financement fédéral était essentiel. La commission a établi en outre que le MAINC ne disposait pas de ce qu'il fallait pour veiller à la mise en oeuvre de l'autonomie gouvernementale. Elle recommandait l'établissement de mécanismes de mise en oeuvre et, de façon plus particulière, la nomination d'un représentant spécial associé au Bureau du premier ministre qui serait responsable de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et de la Convention du Nord-Est québécois. Cela reconnaîtrait que les Cris et les Naskapis envisagent la relation établie dans la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* comme un rapport de gouvernement à gouvernement, par opposition à un rapport avec le MAINC.

Le deuxième rapport de la Commission crie-naskapie, publié en 1990, expose bon nombre des mêmes problèmes avec l'administration locale crie et naskapie — manque de formation du personnel indien et le financement inadéquat des opérations de l'administration locale. Le rapport constate également que les systèmes administratifs ne se prêtaient pas au contexte indien. Par exemple, les systèmes de gestion des terres incluant l'enregistrement, le zonage et la réglementation sont des concepts étrangers aux peuples qui détiennent un intérêt collectif à l'égard des terres.

Ce qui avait commencé par un discours dominé par le MAINC et les organismes indiens s'est élargi entre 1979 et 1983 pour accueillir d'autres participants autochtones et gouvernementaux. De 1983 à 1990, ce groupe s'est également élargi encore plus et a affiché des caractéristiques différentes. L'apport fédéral a pris diverses formes, comme les travaux du Comité permanent des affaires autochtones, ceux du groupe d'étude Nielsen et ceux des commissions d'enquête fédérale comme la commission Westbank. Par opposition aux périodes précédentes où le discours autochtone traitait presque exclusivement des préoccupations des Indiens vivant en réserve, le discours reflétait maintenant les préoccupations des Indiens hors-réserve, celles des Métis et celles des peuples autochtones du Nord, comme en font foi l'apport du Maritime Aboriginal Peoples Council, de l'Alberta Federation of Metis Settlements Associations et de la Dene Nation.

---

les observations des personnes intéressées concernant la mise en oeuvre de la *Loi* et d'élaborer des rapports dotés de recommandations sur les questions examinées.

Le fait le plus important est toutefois la participation des gouvernements provinciaux dans le discours de cette période. Par opposition à leur participation limitée au cours des périodes précédentes, les gouvernements provinciaux jouent un rôle plus actif, comme on peut le constater en particulier dans les énoncés de politique des gouvernements du Nouveau-Brunswick, de la Colombie-Britannique et du Québec, et dans le rôle central assumé par le gouvernement de l'Alberta dans l'élaboration de nouvelles ententes administratives concernant les établissements métis.

Les documents examinés ici ne fournissent pas beaucoup d'indices sur les raisons de la participation accrue des provinces aux affaires des peuples autochtones vivant sur leur territoire. Nous savons toutefois que les conférences constitutionnelles tenues entre 1983 et 1987 ont donné lieu à des échanges plus intenses des provinces avec les organismes autochtones. Les provinces se sont informées et, dans certains cas, n'étaient pas opposées aux aspirations des peuples autochtones[67]. Dans la même veine, les organismes politiques autochtones oeuvrant au niveau provincial ont établi des réseaux avec les fonctionnaires provinciaux et ont commencé à bien comprendre où ils devaient s'adresser pour que leurs préoccupations soient traitées au niveau provincial. Ces contacts ont peut-être été particulièrement importants au moment où les organismes cherchaient à obtenir des ententes propres à des secteurs particuliers afin d'accroître la maîtrise et la participation autochtones en matière de conception et de prestation des programmes et des services relevant de la responsabilité de la province. Ces liens ne sont pas tout simplement disparus à la fin des conférences constitutionnelles en 1987. Les organismes autochtones ont pu les entretenir encore plus vigoureusement afin d'établir des ententes pratiques d'autonomie gouvernementale. La collaboration accrue des provinces avec les peuples autochtones a peut-être nécessité l'élaboration de positions de principe plus complètes de la part des provinces.

De plus, les discussions relatives à l'Accord du lac Meech au niveau provincial ont mis en valeur l'opposition autochtone au processus ainsi qu'à la substance de l'Accord. Certaines provinces ont accordé une oreille sensible et sympathique à ces points de vue et les ont incorporés dans leur campagne d'opposition à l'Accord. Reconnaissant peut-être l'opposition autochtone à l'Accord, les provinces ont commencé à se pencher sur les préoccupations et les aspirations plus vastes de reconnaissance et d'autonomie gouvernementale.

---

67. Une série de conférences des premiers ministres sur les questions constitutionnelles a eu lieu au cours de cette période (voir le ch. 4). Toutefois, les documents de cette période sur la fonction gouvernementale font peu mention des conférences en question.

On constate également beaucoup de diversité dans les mécanismes et les processus d'interaction. Les tentatives en vue d'établir un processus formel se sont intensifiées au cours de cette période, les commissions d'enquête, les commissions et les comités offrant des lieux de débats dont l'objectif était généralement d'examiner les problèmes des ententes administratives fédérales existantes en vertu de la loi fédérale (par exemple la commission d'enquête Westbank, la Commission crie-naskapie et le groupe d'étude Nielsen).

La reconnaissance du besoin d'établir un cadre plus institutionnalisé apparaît également dans certaines recommandations des documents de cette période. C'est le cas notamment du rapport de la Commission canadienne des droits de la personne intitulé *Un nouvel engagement*, dans lequel la CCDP affirme la nécessité de créer une nouvelle tribune réunissant les autochtones et le gouvernement :

> Il est évident que les affrontements survenus ces derniers mois reflètent l'échec, par les moyens traditionnels, du dialogue politique entre Canadiens autochtones et non autochtones. À l'heure actuelle, il n'existe pas de mécanisme adéquat pour qu'autochtones et porte-parole du gouvernement se rencontrent et règlent leurs différends. Il doit être maintenant clair que seule une rencontre «au sommet» permettra de définir les mécanismes requis. La conférence des premiers ministres sur la question constitutionnelle intéressant les autochtones, dans laquelle les représentants des autochtones étaient des représentants de plein droit, a offert le mécanisme voulu pour l'étude des préoccupations des autochtones. Les chefs autochtones ont droit à une tribune permanente dans laquelle ils peuvent discuter de leurs préoccupations directement avec les responsables du gouvernement investis du pouvoir de prendre des décisions sur notre avenir commun[68].

Il importe également de mentionner la participation minime des autochtones à l'élaboration des documents du gouvernement. Cela est caractéristique des documents mentionnés plus haut — ceux de la Commission crie-naskapie et du groupe de travail Nielsen — et on le constate également dans l'élaboration des politiques provinciales, comme celles du Nouveau-Brunswick et du Québec, qui étaient moins centrées sur un processus. Les études de l'ABC et de la CCDP ne cherchaient pas à obtenir directement les points de vue des autochtones eux-mêmes. L'ABC et la CCDP ont plutôt agi à titre de défenseurs, ou de chiens de garde, prêts à critiquer le gouvernement pour ce qui leur semblait être un traitement

68. *Un nouvel engagement : Déclaration de la Commission canadienne des droits de la personne sur la Politique fédérale concernant les autochtones*, p. 4.

inacceptable[69]. On retrouve la même approche dans le document du Comité permanent des affaires autochtones intitulé *Questions en suspens*.

Nous avons déjà parlé de l'échange entre les intérêts provinciaux et métis qui a fini par aboutir à l'*Alberta-Metis Settlements Accord*. Il s'agit d'un échange intéressant parce qu'il apparaît que les parties intéressées ont pu exprimer leurs points de vue et les faire entendre par d'autres intérêts. C'est peut-être un premier pas vers le dialogue.

Cette période est également marquée par certaines idées et certaines façons de conceptualiser la fonction gouvernementale autochtone. L'interprétation de la fonction gouvernementale diffère largement selon les documents, allant de la révision en profondeur des lois existantes comme la *Loi sur les Indiens* (tel qu'envisagé par la commission Westbank), à la modification des ententes administratives (rapport Westbank et rapport Nielsen), en passant par la promotion d'un «meilleur» gouvernement ou un plus grand pouvoir de l'administration indienne locale (comme l'envisageait le groupe de travail Nielsen). D'autre part, le rapport Penner, reconnaissant les problèmes des ententes existantes, souhaitait que l'autonomie gouvernementale fasse suite à la reconnaissance législative fédérale des gouvernements indiens. En outre, des documents comme *Denendeh Public Government* proposaient de nouvelles ententes à l'intérieur d'une configuration politique nouvelle et différente. Finalement, nous voyons dans les documents relatifs aux établissements métis de l'Alberta une vision d'administration locale métisse à l'intérieur d'un cadre provincial.

Les gouvernements provinciaux envisagent également les questions de fonction gouvernementale de différentes façons. Dans les documents que nous avons examinés ici, certaines provinces sont prêtes à accepter une entente de type «citoyens avantagés» qui ferait en sorte que les peuples autochtones seraient reconnus mais que les gouvernements provinciaux seraient seulement tenus de les traiter comme des «citoyens». Les provinces semblent prêtes à se prêter à la négociation d'ententes d'autonomie gouvernementale mais ne sont pas explicites quant à ce qui est négociable et à leur degré de participation. Les méandres de cette perspective ressortent de façon évidente du passage suivant de la proposition du Nouveau-Brunswick :

> [TRADUCTION] L'autonomie gouvernementale ne signifie pas que les gouvernements fédéral et provinciaux n'ont absolument aucun rôle à jouer dans les affaires autochtones. Libérer les bandes indiennes du cancan du passé ne signifie pas adopter l'autre extrême, c'est-à-dire la création de gouvernements indiens

69. Le Comité spécial sur le droit des autochtones de l'ABC comprenait toutefois des membres autochtones.

> souverains ou indépendants. La province considère que l'autonomie gouvernementale signifie que les autochtones auront des responsabilités et des possibilités comparables à celles des autres Canadiens dans un contexte favorable à leur capacité de maintenir et de promouvoir leurs cultures[70].

La période de 1983 à 1990 se distingue par la variété des participants, la diversité des processus et la quantité d'idées émergeant à l'intérieur du discours sur la fonction gouvernementale autochtone. Au cours de la prochaine période, les opinions et les intervenants sont de plus en plus variés et commencent à pointer dans une direction particulière, influençant par le fait même le discours sur la fonction gouvernementale.

DE 1991 ET 1992 : «CANADA ROUND»

Le début des années 1990 a donné lieu à la publication d'une pléthore de documents décrivant presque exclusivement les questions de fonction gouvernementale autochtone comme des questions de développement et de réforme constitutionnelle. Le «Canada Round» des négociations constitutionnelles a donné lieu à une entente entre les dirigeants fédéraux, provinciaux et autochtones sur l'*Accord de Charlottetown*, qui incluait des dispositions relatives à la reconnaissance du droit autochtone à l'autonomie gouvernementale, mais cette entente a été rejetée par la suite — par les Canadiens autochtones et non autochtones — au référendum d'octobre 1993. Les documents de cette période cherchaient en grande partie à influencer ce processus.

Considérons d'abord les rapports des organismes autochtones. Sept documents font état des résultats des consultations menées par les groupes régionaux et provinciaux membres du Métis National Council en réponse aux propositions constitutionnelles présentées en octobre 1991 par le gouvernement fédéral et aux nouveaux éléments qui se sont manifestés au cours du «Canada Round». Cette série de rapports reflète de façon générale les points de vue des Métis concernant le rapport entre les Métis et les Canadiens et les questions de fonction gouvernementale. *Metis Nation on the Move*, publié par le Métis National Council en 1992, [TRADUCTION] «englobe les points de vue des personnes et des groupes représentatifs métis au cours du processus de consultation mené par le Métis National Council

---

70. *Discussion Paper on a Proposal for a Provincial Policy Framework on Aboriginal Affairs*, p. 10.

et ses associations membres». Il constitue par conséquent un résumé utile des préoccupations exprimées dans les autres documents métis[71].

---

71. *The Metis Nation: On the Move*, p. 2. Les autres documents sont les suivants :
    - Metis Nation of Alberta, *Report of Public Hearings on Constitutional Reform and Canadian Unity*. La Metis Nation of Alberta indique que ses objectifs sont «l'autosuffisance», un thème que l'on retrouve dans tous les documents métis. Le rapport envisage des modèles d'administration non fondés sur les terres et comportant la reconnaissance de la compétence métisse par l'entremise d'ententes et l'élection des membres d'institutions administratives locales pour fournir les programmes et les services.
    - Metis Society of Saskatchewan, *Metis Commission on the Canadian Constitution*. L'organisme reconnaît la nécessité de développer les capacités de ses membres locaux à assumer les pouvoirs d'autonomie gouvernementale. Il se penche sur l'évolution de la fonction gouvernementale métisse, envisageant des organismes chargés de la prestation des services qui seraient dotés de fonctions politiques et administratives, particulièrement au niveau provincial ou régional.
    - Manitoba Metis Senate Commission, *National Unity and Constitutional Reform*. La commission avance le point de vue métis selon lequel les revendications et les droits des Métis prennent leur source dans la *Loi sur le Manitoba*.
    - Metis Women of Manitoba's, *Metis Women's Perspective on National Unity and Constitutional Reform*. L'association conçoit la fonction gouvernementale métisse de façon particulière en terme de maîtrise de l'administration et de la prestation des programmes et des services, accompagnée des pouvoirs et des ressources législatives appropriées.
    - Pacific Metis Federation, *Towards Settlement of Our Rights*. La fédération envisage le gouvernement métis à l'intérieur du cadre constitutionnel canadien et adhérant aux principes démocratiques des systèmes politiques occidentaux. Il met également en évidence l'obligation gouvernementale de rendre compte, la primauté du droit, une charte métisse des droits et la protection des droits de la personne. La Pacific Metis Federation examine notamment la participation aux institutions politiques fédérales par l'entremise de sièges garantis au Sénat et à la Chambre des communes afin d'accroître l'influence métisse dans les affaires gouvernementales.
    - Le rapport de la Metis Nation of the NWT et du Council for Yukon Indians intitulé *Self-Government: Our Past Traditions, Our Present Lives, Our Children's Future*, est le seul rapport traitant la question de la citoyenneté et l'idée de citoyenneté partagée selon laquelle les autochtones se considèrent d'abord comme des autochtones et ensuite comme des Canadiens, et la citoyenneté canadienne est acquise par l'entremise des processus d'établissement des traités. Ce rapport est également intéressant par son degré de scepticisme à l'égard de la question de l'établissement du gouvernement populaire dans les territoires.

Le rapport du Métis National Council établit cinq questions à inscrire au programme constitutionnel : la reconnaissance des Métis comme nation fondatrice du Canada; une assise territoriale métisse; l'autonomie gouvernementale métisse; la prise de responsabilité fédérale à l'égard des Métis; la représentation des Métis à la Chambre des communes et dans un Sénat réformé. Le Métis National Council était d'avis que l'autonomie gouvernementale reflète le droit des Métis de posséder leurs propres institutions politiques démocratiques, de faire valoir leurs intérêts à l'intérieur de la Fédération canadienne et de gérer leurs affaires sociales, culturelles et économiques. Le rapport indique que les paramètres de l'autonomie gouvernementale métisse incluraient ce qui suit : des gouvernements élus de façon démocratique et des institutions démocratiques; l'acceptation de la règle de primauté du droit, le maintien de la *Charte canadienne des droits et libertés* et l'application d'une charte métisse des droits.

Le rapport envisage l'autonomie gouvernementale métisse sur une assise territoriale. Les ententes négociées établiraient la portée et l'application des lois métisses, fédérales et provinciales dans une vaste gamme de secteurs :

> [TRADUCTION] Les participants ont indiqué qu'un gouvernement métis fondé sur une assise territoriale serait doté d'une autorité législative plus grande et plus applicable que des organismes autonomes sans assise territoriale. Tous les Métis sur l'assise territoriale devraient respecter les lois du gouvernement métis en vertu de leur résidence. La nature et la portée des lois seraient définies, tout comme l'applicabilité des lois fédérales et provinciales d'application générale. Les participants croient fermement que la négociation serait la meilleure façon d'établir de telles modalités gouvernementales[72].

Outre les pouvoirs normaux de type municipal, par exemple, les gouvernements métis détiendraient des pouvoirs de taxation et de gestion des terres et des ressources et seraient habilités à établir des ententes de cogestion avec les provinces.

L'autonomie gouvernementale à l'extérieur d'une assise territoriale est envisagée par l'entremise d'«institutions» autonomes métisses compétentes à l'égard d'une gamme de questions clairement définies. S'appuyant sur les propositions du rapport de la commission métisse sur la Constitution publié par la Metis Society of Saskatchewan en 1991, le Métis National Council présentait également l'option d'établir des gouvernements métis au niveau provincial, par le biais d'assemblées législatives habilitées à promulguer des

72. *The Metis Nation: On the Move*, p. 25.

lois et des arrêtés administratifs et par l'entremise d'un conseil/cabinet exécutif provincial responsable de la mise en oeuvre de la loi :

> [TRADUCTION] Les institutions autonomes métisses [à l'extérieur d'une base territoriale] pourraient prendre la forme d'une assemblée législative métisse provinciale dotée du mandat de promulguer des lois et des arrêtés administratifs dans le cadre d'assemblées périodiques comportant la participation de présidents locaux. Un conseil ou un cabinet exécutif provincial dont les membres seraient élus à l'échelle provinciale serait habilité à mettre la loi en oeuvre par l'entremise de ses divers ministères chargés notamment du développement économique, des services sociaux et du logement[73].

On ignore toutefois quels seraient les rapports de fonctionnement de ce gouvernement métis provincial avec les gouvernements provinciaux existants. Néanmoins, par l'entremise de ces visions d'autonomie gouvernementale, le Métis National Council énonce clairement que [TRADUCTION] «les Métis sont prêts à travailler à l'intérieur d'une version élargie du fédéralisme canadien»[74].

La collection de documents de cette période inclut également les positions constitutionnelles énoncées par des organismes représentant les autochtones citadins, les Indiens non inscrits et les autochtones hors-réserve. Diverses commissions d'enquête sur la Constitution ont été établies afin de mener des consultations auprès de ces autochtones. C'est ainsi que le Conseil national des autochtones du Canada a publié *Aboriginal Directions for Coexistence in Canada* (1992). Notons également la parution de *Response of New Brunswick Aboriginal Peoples Council to the Report of the Commission on Canadian Federalism* (1992) et du *Report of the Atlantic First People's Constitutional Forum*(1992)[75].

---

73. *The Metis Nation: On the Move*, p. 25.

74. *The Metis Nation: On the Move*, p. 26.

75. Le New Brunswick Aboriginal Peoples Council a souligné entre autres choses les lacunes du projet de loi C-31 concernant l'accès aux services à l'intérieur des réserves et les droits politiques. Le Council estimait également que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale devrait garantir la représentation autochtone à l'intérieur des institutions politiques canadiennes générales. Le rapport indique que les membres hors-réserve ne peuvent pas voter et qu'ils sont souvent dans l'impossibilité d'avoir accès aux services, bien qu'ils soient comptés dans la formule de financement par tête et pour justifier dans certains cas les dimensions du conseil de bande. Il importe de noter que ce point de vue ne figure pas dans le rapport de 1990 du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien concernant l'impact des répercussions du Projet de loi C-31, Impact des amendements de 1985 à la *Loi*

Le contenu de tous ces rapports illustre un point de vue plus nuancé des négociations constitutionnelles et la reconnaissance de la possibilité de refléter les intérêts autochtones dans d'autres articles de la Constitution que ceux qui sont axés de façon particulière sur les questions autochtones (articles 25, 35 et 37). La reconnaissance du «caractère distinctif» autochtone est considérée comme une façon de réaliser l'égalité à l'intérieur du Canada, soit l'égalité entre les francophones, les anglophones et les autochtones :

> [TRADUCTION] Conformément à ce qu'ont proposé le Conseil national des autochtones du Canada et l'Assemblée des Premières nations, les peuples autochtones et le Canada devraient se pencher sérieusement ensemble sur la possibilité d'établir un traité national affirmant nos divers rôles au sein des grandes institutions du Canada. Il est notamment recommandé d'examiner en détail la possibilité que les peuples autochtones établissent avec le Canada français et anglais un traité destiné à enchâsser les modalités de coexistence[76].

Ces documents illustrent également bien certaines idées innovatrices concernant les mécanismes d'instauration d'un nouveau rapport avec le Canada qui ont pris naissance dans le sillage de l'échec des conférences constitutionnelles des années 80. *Aboriginal Directions for Coexistence* affirme par exemple que la voie des traités serait une façon de réaliser et d'affirmer un nouveau rapport :

> [TRADUCTION] Nous considérons que l'établissement de traités est la façon la plus logique et la plus pratique d'énoncer la plupart des conditions essentielles de coexistence des peuples autochtones et des Canadiens[77].

Ces documents reflètent également les préoccupations particulières de tous les peuples autochtones hors-réserve concernant la mobilité des droits ancestraux, l'équité de l'accès aux droits (particulièrement pour les Métis et les Indiens non inscrits) et l'application équitable des lois, des politiques et

---

sur les Indiens.

Le troisième document, produit par des groupes de défense d'Indiens non inscrits et de Métis des provinces de l'Atlantique, y compris Terre-Neuve et le Labrador, réclame que l'article 35 prévoie l'instauration de la fonction gouvernementale par des administrations autochtones démocratiques, responsables et crédibles qui auraient des pouvoirs concernant les terres, le développement économique, la culture et la langue, les soins de santé, la gestion financière, la justice, l'établissement de constitutions, etc.

76. *Aboriginal Directions for Coexistence in Canada*, p. 4.

77. *Aboriginal Directions for Coexistence in Canada*, p. 4.

des programmes. Cela est indiqué dans une lettre au président du Conseil national des autochtones du Canada par ses cinq groupes affiliés de l'Atlantique :

> [TRADUCTION] Monsieur le Président, les discussions intenses et l'intérêt manifesté par des autochtones de toutes conditions, qui vivent hors-réserve et que nous représentons, des Métis, des Indiens inscrits et non inscrits du pays, démontrent largement que les associations dont ces personnes font partie et qui les représentent ont encore beaucoup à faire. Le Conseil national des autochtones du Canada doit également faire valoir avec beaucoup de vigueur qu'il est chargé par les gens du Canada de l'Atlantique de veiller à ce qu'ils bénéficient d'une dignité sociale égale dans la Constitution du Canada et de faire en sorte qu'il n'y ait pas de résolution finale de la question de l'autonomie gouvernementale des autochtones sans l'adoption d'une clause Canada qui puisse garantir l'égalité dans le processus, permettant ainsi aux autochtones hors-réserve d'élaborer de façon semblable des formes d'autonomie gouvernementale qui soient démocratiques, responsables et crédibles pour tous les autochtones, sans distinction de résidence. Pour conclure, le Conseil national des autochtones du Canada doit veiller à ce que la dignité sociale des autochtones ne soit pas affaiblie par le choix de résidence et il doit protéger l'accès aux droits ancestraux ou issus de traités de la Première nation d'ici, la nation autochtone distincte du Canada[78].

Il est cependant notoire que la *Loi sur les Indiens* n'offre pas un régime législatif approprié. Les auteurs des rapports réclament la reconnaissance du droit inhérent d'autonomie gouvernementale et soulignent la nécessité de négocier les ententes financières qui en découlent.

Quant aux Premières nations, l'Assemblée des Premières nations a publié en 1992 *To the Source: First Nations Circle on the Constitution* en 1992. *To the Source* était le fruit des travaux d'une commission des Premières nations établie pour entendre les préoccupations des gens des Premières nations concernant l'autonomie gouvernementale, la réforme constitutionnelle et des questions connexes dans le cadre du processus constitutionnel parallèle. La commission a tenu huit rencontres et quatre assemblées constituantes où les femmes, les jeunes, les gens des Premières nations vivant hors-réserve et les anciens étaient représentés. Le rapport met beaucoup l'accent sur les préoccupations des citoyens des Premières

78. *The Report of the Atlantic First People's Constitutional Forum*, lettre d'accompagnement.

nations, adaptant le mandat, le processus de consultation et la structure du document de façon à refléter les témoignages :

> [TRADUCTION] Les commissaires du First Nations Circle on the Constitution ont choisi d'interpréter notre mandat de façon à refléter les préoccupations des citoyens des Premières nations d'un bout à l'autre du pays, conformément à l'interprétation que le chef national Ovide Mercredi a faite du mandat de la commission [...] Le rapport contient par conséquent un large éventail de citations directes de citoyens des Premières nations et quelques-unes de la part de non-autochtones. Notre analyse implicite se poursuit tout au long du document. Nous avons choisi de ne pas faire une analyse approfondie pour un certain nombre de raisons. Notre temps et nos ressources étaient évidemment limités, mais nous avions de bien meilleures raisons de ne pas produire un rapport Dobbie-Beaudoin autochtone. Premièrement, nous avions promis à nos membres au cours de la rencontre que nous allions *écouter* et *transmettre*; l'analyse — même la meilleure analyse — «déforme» le témoignage pour faire valoir un point de vue. En agissant de cette façon, nous aurions manqué à notre parole envers nos gens. Deuxièmement, qui peut mieux parler aux dirigeants que le peuple lui-même. La tradition autochtone veut que les chefs écoutent directement les préoccupations du peuple. Et finalement, nous avons constaté que les voix de nos gens étaient tellement claires qu'il aurait été redondant de présenter une interprétation[79].

To the Source porte sur les questions d'autonomie gouvernementale, de financement et d'administration fédérale. Il souligne la nature inhérente du droit à l'autonomie gouvernementale, la nécessité de reconnaître les Premières nations comme des nations séparées et distinctes et la nécessité de faire en sorte que le rythme d'élaboration et la structure de l'autonomie gouvernementale soient fonction des exigences et des désirs de chaque collectivité :

> [TRADUCTION] L'autonomie gouvernementale ne peut pas être semblable et ne sera pas semblable dans chacune des collectivités des Premières nations. Depuis toujours, les Haïdas sont aussi différents des Mohawks que les Irlandais le sont des Polonais. Les collectivités ne disposent absolument pas des mêmes ressources et ne partagent pas la même confiance et les mêmes désirs. Ce qui est bon pour Akwesasne n'est pas nécessairement bon pour les Dénés de Fort Rae. L'essentiel est que chaque collectivité doit avoir la liberté, les pouvoirs et les ressources nécessaires pour tirer profit de

79. *To the Source*, p. xi.

> sa propre vigueur et de sa propre tradition afin de guérir les blessures du passé et mener à bien la grande tâche de la reconstruction[80].

Le rapport exprime également la frustration engendrée par les formules de financement fédéral fondées sur les populations vivant en réserve, particulièrement en ce qui concerne l'incapacité des formules à offrir les services aux membres vivant hors-réserve. Le rapport réclame aussi l'abrogation de la *Loi sur les Indiens*.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux ont également contribué aux discussions relatives à la politique. Les rapports des provinces du Manitoba, de la Nouvelle-Écosse, du Québec et de la Saskatchewan, et celui des Territoires du Nord-Ouest, faisaient partie des documents retenus dans le cadre de notre projet. Les rapports des comités constitutionnels provinciaux reflètent des points de vue semblables mais subtilement différents à l'égard des droits ancestraux et issus des traités et de l'autonomie gouvernementale autochtone. Ces divers aspects sont considérés comme des composantes du grand programme de réconciliation nationale et de réforme constitutionnelle.

Divers rapports provinciaux appuient la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Ils mentionnent presque tous de la nécessité d'établir une relation nouvelle fondée sur le respect et l'égalité, réalisée par des voies constitutionnelles. Beaucoup de ces rapports adoptaient l'idée d'ententes négociées énonçant les détails de l'autonomie gouvernementale. D'autre part, certains rapports, comme celui de 1992 du Comité spécial sur le rôle de l'Ontario au sein de la Confédération qui appuyaient la reconnaissance constitutionnelle du droit autochtone inhérent à l'autonomie gouvernementale, laissent à penser que ce sont les autochtones eux-mêmes qui ont la charge principale d'obtenir cette reconnaissance et qui doivent éclaircir et expliquer leur point de vue et leur interprétation de l'autonomie gouvernementale et des relations entre les autochtones et le gouvernement[81] :

---

80. *To the Source*, pp. 18 et 19.

81. Dans ce contexte, on peut consulter *L'avenir politique et constitutionnel du Québec : relations entre l'État les nations autochtones* (1992), un document élaboré par le Secrétariat des commissions parlementaires du Québec pour appuyer les travaux des deux commissions d'étude de l'avenir constitutionnel du Québec. Ce rapport qui ne contient pas de recommandations particulières signale l'absence de consensus au sein des collectivités autochtones quant à la question de la souveraineté du Québec, reconnaît la complexité des questions entourant les relations entre les autochtones et le gouvernement et la question de l'autonomie gouvernementale autochtone, et considère que l'État a la responsabilité de fournir

> [TRADUCTION] Bien que les conférences constitutionnelles autochtones des années 80 établissent un précédent en matière d'examen trilatéral de la question, elles n'ont pas permis d'établir d'entente sur la forme et le processus d'enchâssement. Cet échec laisse supposer qu'il ne suffit peut-être pas de s'engager simplement à procéder à l'enchâssement. Bien que les autochtones doivent mener ce processus, il doit exister un mécanisme pour amener les autres parties à la table de négociation[82].

L'apport des gouvernements territoriaux avait pour objet d'examiner le développement politique et constitutionnel du Nord au lieu de porter sur le «Canada Round» en particulier. Deux documents du Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) ont été élaborés à la lumière de la division territoriale entraînée par la création du Nunavut[83]. On voit ressurgir dans ces documents, sous une forme modifiée, le soutien en faveur d'une plus grande autorité locale et de formes plus flexibles d'administration de la collectivité répondant aux besoins de diverses collectivités culturelles, comme le préconisaient des rapports antérieurs en provenance du Nord.

---

aux autochtones les moyens de s'occuper eux-mêmes de leur situation sociale.

Également, de l'époque du lac Meech, le *Report on the Constitutional Amendment, 1987*, publié en 1988 par le Comité spécial sur la réforme constitutionnelle, démontre ce qui a été observé de façon générale par les Canadiens autochtones et certains gouvernements provinciaux concernant le processus des discussions constitutionnelles du lac Meech. Il signale l'absence de participation autochtone à la rédaction de l'Accord du lac Meech, l'exclusion des peuples autochtones de la clause Canada, l'oubli de la priorité relative à l'autonomie gouvernementale autochtone dans le processus de réforme constitutionnelle et l'hostilité générale manifestée à l'égard du fédéralisme exécutif.

82. *Final Report: Select Committee on Ontario in Confederation*, p. 30.

83. Les Inuit de l'Arctique, représentés par la Fédération Tungavik du Nunavut (FTN), ont négocié une entente moderne de revendications territoriales dans la partie est des Territoires du Nord-Ouest, qui donnera lieu à la division du territoire en deux nouveaux territoires : le Nunavut et la partie ouest qui n'est pas encore nommée et que l'on appelle parfois le «nouveau territoire de l'Ouest». L'Accord politique du Nunavut a été ratifié par les représentants des Gouvernements du Canada et des Territoires du Nord-Ouest et de la FTN, le 30 octobre 1992. En 1999, Nunavut deviendra officiellement un nouveau territoire établi en grande partie sur le modèle de ses prédécesseurs, le Yukon et les T.N.-O. La nouvelle entente n'instaurera pas l'autonomie gouvernementale dans le sens qu'elle ne crée pas d'institutions de gestion et de réglementation s'appliquant exclusivement aux Inuit. Elle est toutefois conforme au désir d'autonomie gouvernementale des Inuit puisque c'est elle qui régira de façon très pratique cette majorité autochtone.

Les propositions contenues dans le rapport de 1992 du GTNO, *Reshaping Northern Government*, découlent de l'inquiétude suscitée par la dette publique et de la nécessité qui en résulte de restructurer, de réduire, d'intégrer et de rationaliser les programmes :

> [TRADUCTION] La première étape du processus de réorganisation du gouvernement doit contrer l'effet paralysant de la mauvaise situation financière du gouvernement en prenant certaines décisions financières difficiles immédiatement au niveau territorial et des collectivités[84].

Le rapport souligne la nécessité d'établir des [TRADUCTION] «administrations communautaires qui sont fortes et responsables» et propose le transfert de ressources et de responsabilités aux administrations communautaires, estimant visiblement que cela permettra la [TRADUCTION] propriété collective des programmes et des services et l'établissement de systèmes de prestation reflétant les traditions et les besoins des gens. Le GTNO a affirmé que des programmes pourront être transférés et que les ressources devant faire l'objet d'un transfert [TRADUCTION] «suffiront pour que les collectivités puissent modifier ou concevoir les programmes conformément aux priorités et aux besoins locaux[85].

Fait révélateur, ce document examine exactement ce qu'est une administration communautaire. L'élaboration d'un sentiment explicite d'identité par la collectivité est vue comme une étape du processus de transfert, où les collectivités [TRADUCTION] «proposerons la forme des structures de l'administration communautaire» à l'intérieur du cadre élargi du gouvernement populaire[86]. À titre de conséquence du règlement des revendications territoriales, des négociations relatives à l'autonomie gouvernementale et des processus constitutionnels en cours au niveau fédéral et dans le Nord, le rapport reconnaît que le contexte d'administration locale (englobant les nouvelles administrations autochtones) sera en constante évolution. Bien qu'il ait été rédigé dans une perspective de gouvernement populaire, ce document a eu des répercussions considérables sur les collectivités autochtones à la lumière des propositions en vue de confier plus de responsabilités à l'échelle locale par le transfert des responsabilités.

Working Toward a Common Future, un rapport publié en 1992 par la Commission for Constitutional Development des T.N.-O., fournit un aperçu des plus récentes approches des questions de fonction gouvernementale dans le nouveau territoire de l'Ouest. Cette commission spéciale chargée

---

84. *Reshaping Northern Government*, p. 1.

85. *Reshaping Northern Government*, p. 15.

86. *Reshaping Northern Government*, p. 15.

d'élaborer une nouvelle Constitution du territoire était formée de chefs politiques territoriaux, comprenant des représentants des Dénés, des Métis, des Sahtus, des Inuvialiut, du Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et de députés de l'Assemblée législative territoriale provenant de l'Ouest. Le rapport traite directement des droits des Premiers peuples à des formes autochtones de gouvernement. Le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est interprété d'une façon qui offre de les exempter du processus constitutionnel du nouveau territoire de l'Ouest :

> [TRADUCTION] Le droit inhérent des Premiers peuples à l'autonomie gouvernementale signifie également que les Premières nations autochtones ont le droit de se retirer complètement du processus constitutionnel du nouveau territoire de l'Ouest et d'établir une relation directe avec le gouvernement fédéral[87].

La commission a envisagé des formes de gouvernement populaire par opposition à des formes d'administration autochtone et laissé entendre que l'«administration centrale» n'adopterait vraisemblablement pas une forme autochtone mais qu'elle serait plutôt représentative de toutes les cultures. Les recommandations destinées à faciliter l'exercice des droits des Premiers peuples favorisent une forme d'administration de «district». Ces districts voteraient sur la forme appropriée d'administration locale, c'est-à-dire une administration populaire, une administration autochtone ou une combinaison des deux . L'équilibre des responsabilités entre l'administration centrale et les administrations de district serait déterminé et les pouvoirs respectifs de taxation seraient énoncés. Les administrations de district n'étaient pas considérées comme des administrations municipales et elles ne tireraient pas leur origine de l'administration centrale. Elles auraient des fonctions législatives, exécutives et judiciaires et exerceraient peut-être des pouvoirs asymétriques de type provincial dans une vaste gamme de domaines comme l'éducation, l'administration de la justice, la gestion des terres et des ressources renouvelables, l'imposition directe et les taxes foncières en plus des fonctions municipales traditionnelles.

Finalement, nous avons examiné l'apport du palier fédéral au discours de cette période, apport qui s'est limité à un rapport du Comité permanent des affaires autochtones et au traitement des questions autochtones dans le rapport de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. Aucun de ces deux efforts n'était destiné au processus constitutionnel.

Pour une démocratie électorale renouvelée, le rapport de la commission royale, démontre que la participation des autochtones et leur représentation à l'intérieur des gouvernements dont les lois et les politiques ont une

---

87. *Working Towards a Common Future*, p. 19.

incidence sur eux, continuent d'être examinées comme solution de rechange à des systèmes séparés d'administration autochtone[88]. L'une des recommandations clés du rapport concerne l'établissement de circonscriptions électorales autochtones pour garantir la participation et la représentation des autochtones à l'intérieur du processus électoral. Elle offre un moyen de régler le problème de la sous-représentation à la Chambre des communes et de permettre à certains peuples autochtones qui le désirent de jouer un plus grand rôle dans les institutions gouvernementales du Canada. La commission n'a pas traité la question de l'autonomie gouvernementale, mais elle a énoncé clairement que ses recommandations n'avaient pas pour objet de satisfaire les demandes des autochtones en matière d'autonomie gouvernementale. L'apport de ce document au discours est important. Il laisse supposer que malgré la préoccupation suscitée à l'égard des considérations constitutionnelles, les voies non constitutionnelles d'ententes demeurent possibles.

Le Comité permanent des affaires autochtones a publié *L'été de 1990* afin d'examiner l'évolution des rapports entre les Premières nations et les gouvernements fédéral et provinciaux, les questions de racisme et le statut politique des populations autochtones au Canada. Il s'agissait cependant, en premier lieu, d'établir un contexte permettant de comprendre les événements de l'été 90 à Kanesatake et Kahnawake. Le comité a reconnu que la *Loi sur les Indiens* s'était peu à peu substituée aux systèmes traditionnels de gouvernement et de choix des dirigeants, et que la nature controversée et complexe des questions entourant les traditions sont des facteurs importants qui compliquent les rapports des collectivités autochtones avec les gouvernements du Canada.

En résumé, presque tous les peuples autochtones et gouvernements non autochtones ont pris part au discours politique des années 90. Au cours de la période qui suivit immédiatement la publication du rapport Hawthorn, les seuls participants autochtones au discours furent les organismes indiens provinciaux et les intervenants gouvernementaux se limitaient au MAINC et au personnel des enquêtes commandées par le MAINC. Pourtant, la distribution s'est élargie considérablement. Non seulement les intervenants ont-ils changé, mais également leur importance relative dans les rangs autochtones et gouvernementaux. Par exemple, si les organismes indiens ont joué un rôle clé dans le discours entre la fin des années 60 et les années 70, les organismes métis ont occupé une place de choix dans la collection des documents de 1991 et 1992. De même, le gouvernement fédéral a cédé sa

88. Cette idée ressort également d'un document provincial de cette période, *Effective Political Representation in Nova Scotia: Report of the Provincial Electoral Boundaries Commission*.

place de chef de file aux gouvernements provinciaux et territoriaux qui ont largement participé au discours.

Les négociations constitutionnelles ont constitué l'instrument principal du discours et ont porté sur la position très formelle et institutionnalisée des autochtones à la table constitutionnelle. Elles ont également entraîné parallèlement un processus populaire d'élaboration de documents pour alimenter les discussions constitutionnelles. Cette dernière activité a comporté de justes consultations au niveau des collectivités, comme nous pouvons le constater, par exemple, dans les documents publiés par les Métis et d'autres intervenants.

Toutefois, dans les Territoires du Nord-Ouest, on assiste à la création d'une tribune unique, la Commission for Constitutional Development, qui essaie de traiter de la représentation et d'autres questions fondamentales de fonction gouvernementale dans l'ouest des T.N.-O. Formée de chefs politiques territoriaux et de représentants de tous les groupes autochtones directement concernés, la commission évolue de bien des façons en parallèle avec le processus constitutionnel du «Canada Round».

Les points de vue différents des participants autochtones se détachent clairement dans le discours. Les Métis insistaient par exemple sur l'harmonisation des formes démocratiques et traditionnelles d'administration consensuelle; les Premières nations préconisaient la reconnaissance du droit inhérent et les autochtones des Territoires du Nord-Ouest favorisaient un gouvernement local populaire pour faire progresser l'autodétermination autochtone.

OBSERVATIONS FINALES

Les observations suivantes qui proviennent de notre examen de l'évolution du discours sur la fonction gouvernementale autochtone, à la lumière des documents choisis, reflètent les quatre périodes distinctes du discours, depuis la publication du rapport Hawthorn jusqu'au processus constitutionnel de 1992 :

- de 1966 à 1979 : gouvernement indien et impact du Livre blanc;
- de 1979 à 1983 : le discours s'élargit;
- de 1983 à 1990 : plus de participants, de processus et d'idées
- de 1991 à 1992 : le «Canada Round».

Ces observations ont pour objet de nous permettre de mieux comprendre le passé et peut-être d'éclairer l'avenir. Elles portent sur les questions suivantes :

- les perspectives distinctes des Indiens/Premières nations, des Métis, des Indiens non inscrits/hors-réserve/citadins, et des peuples autochtones du Nord;

- l'élargissement de la distribution des intervenants du discours sur la politique;
- l'évolution vers des tribunes plus institutionnalisées d'interaction;
- l'influence de l'évolution constitutionnelle et des restrictions budgétaires;
- les stratégies et les paradigmes différents des intervenants autochtones et gouvernementaux;
- l'utilisation stratégique du langage.

Observation n° 1 : On distingue au moins quatre perspectives différentes sur la fonction gouvernementale : la perspective des Indiens/Premières nations; la perspective des Métis, la perspective des Indiens non inscrits/Métis/Indiens vivant hors-réserve/autochtones urbains; la perspective du Nord.

La diversité des perspectives, des stratégies et des idées qu'elles contiennent est fondamentale à l'évolution du discours sur la fonction gouvernementale autochtone. Les documents relatifs à la fonction gouvernementale indienne (plus tard celle des Premières nations), ont des caractéristiques uniques qui les distinguent de ceux qui s'inspirent d'autres perspectives autochtones. Ces perspectives sur la fonction gouvernementale méritent par conséquent d'être traitées et analysées de façon distincte.

• Perspectives des Premières nations

En dépit du grand écart des points de vue sur l'origine, la portée et la nature de l'autonomie gouvernementale indienne et du rapport spécial avec la Couronne, l'assise législative de la fonction gouvernementale des Indiens et des Premières nations a peu changé au cours de la période examinée. Il y a cependant eu de grands changements de politiques concernant les modalités administratives pratiques de l'administration indienne locale. Cela cause un problème du fait que la commission Westbank a indiqué que l'assise législative continue de diverger considérablement des politiques appuyant l'administration locale indienne et contraste vivement avec les visions et les aspirations traditionnelles des Premières nations.

Le gouvernement fédéral a songé à modifier le cadre législatif et a parfois vraiment travaillé en ce sens, mais il ressort qu'il n'a jamais vraiment cherché à établir autre chose que des formes d'administration quasi municipales, accrues ou spécialisées. Rien ne révèle dans les documents examinés que les messages fondamentaux des intervenants des Premières nations concernant la fonction gouvernementale ont été envisagés sérieusement. Du point de vue des Premières nations, les pouvoirs gouvernementaux ne peuvent être délégués ou diminués puisqu'ils sont inhérents. Dans le cas des Premières nations visées par un traité, les traités constituent l'assise de l'administration indienne. Les organismes des

Premières nations ont essayé d'utiliser le discours sur la fonction gouvernementale pour faire valoir ces deux points et s'entendre avec les gouvernements quant à la nature des rapports spéciaux entre la Couronne et les Premières nations, particulièrement les Premières nations visées par un traité, et quant à leurs répercussions sur le gouvernement des Premières nations. De son côté, le gouvernement fédéral a toujours offert une interprétation plus limitée de la nature de ces rapports et a essayé de démontrer qu'il participait à l'exécution des programmes et des services pour répondre à une obligation morale plutôt qu'à ses responsabilités légales et de fiduciaire, sauf dans la mesure où ces responsabilités ont été définies par les tribunaux canadiens.

Les documents à l'appui laissent également supposer que dans les cas de modification législative ayant des répercussions sur l'administration locale des Premières nations (par exemple dans des cas isolés comme la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*), le gouvernement fédéral se dispense de ses responsabilités, même à l'étape de la mise en oeuvre. Cela soulève une question grave quant à ce que le gouvernement fédéral espère réaliser au moyen de nouvelles dispositions législatives. En effet, les nouvelles lois ont-elles été une façon pour le gouvernement fédéral de réduire ses obligations plutôt que de les respecter?

Finalement, un grand nombre des documents que nous avons examinés semblent remettre en question le rôle du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien de façon implicite ou explicite, et cherchent en particulier à savoir si, à titre d'organisme gouvernemental, il facilite ou contrecarre l'établissement de l'administration des Premières nations.

• Perspectives métisses

Parmi les 12 documents de notre collection relatifs à la fonction gouvernementale métisse, on distingue trois sous ensembles : les premiers énoncés généraux sur les droits des Métis, en parallèle avec les activités des organismes des Premières nations à la fin des années 70 et au début des années 80; les documents qui ont servi de fondement à la mise en oeuvre des administrations locales des établissements métis de l'Alberta; les documents établissant les positions constitutionnelles métisses.

Une gamme de modèles et de visions ressort de façon évidente. Il s'agit d'administrations renforcées de type municipal sur une assise territoriale ou sans assise territoriale, d'administrations de troisième palier fonctionnant au niveau provincial et peut-être au niveau national, et d'institutions autonomes sans assise territoriale ayant des responsabilités en matière de prestation de programmes et de services confiées à des institutions métisses dont les membres seraient élus dans le cadre d'un processus spécial.

Bien que les organismes métis reconnaissent que l'autorité doit provenir de la collectivité métisse, ils semblent prêts à envisager une autorité

politique entre les mains d'institutions gouvernementales métisses provinciales, régionales et nationales. Il ressort (par exemple en Saskatchewan) qu'il faut renforcer ces structures de base au niveau de la collectivité.

Il est également intéressant de noter que l'on tient pour acquis, sauf dans le cas des Métis de l'Alberta, que les Métis sont une responsabilité fédérale. L'élan vers l'autonomie gouvernementale métisse a cependant été ralenti du fait que le gouvernement fédéral était réticent à reconnaître que les Métis relèvent du paragraphe 91(24). À l'exception de la province de l'Alberta, les gouvernements se sont tenus cois et n'ont pas essayé de dialoguer.

Les Métis semblent prêts à envisager d'autres solutions que la réforme constitutionnelle pour réaliser l'autonomie gouvernementale. Les ententes bilatérales avec la province (Metis Nation of Alberta), la décentralisation et la participation directe aux activités des conseils et des commissions (Metis Society of Saskatchewan) et la participation aux institutions politiques fédérales (Métis National Council et Pacific Metis Federation) ont notamment été soulevées dans les documents.

Enfin, la philosophie politique des organismes métis démontre un engagement envers les traditions de gouvernement parlementaire et de gouvernement autochtone. Les Métis soulignent leurs points communs avec les gouvernements démocratiques libéraux en exposant leur adhésion aux principes de la démocratie et leur désir de respecter les droits individuels.

• Perspectives des Indiens non inscrits, des Métis, des Indiens vivant hors-réserve et des autochtones citadins

Ce sous-ensemble de la collection comporte essentiellement deux types de documents : ceux qui concernent les questions de prestation des programmes et des services dans un contexte urbain et ceux qui énoncent les positions constitutionnelles dans le cadre du «Canada Round».

Les recommandations du *Groupe d'étude de l'Ontario sur les autochtones en milieu urbain* reflètent peut-être jusqu'à un certain point une pensée qui, à l'époque, éclairait l'évolution de la politique gouvernementale. Plus précisément, le groupe d'étude a fait valoir que l'intégration et la participation des autochtones aux processus d'établissement des institutions et d'élaboration des politiques de la collectivité non autochtone seraient une façon de supprimer les différences matérielles et autres entre les populations autochtones et non autochtones. En outre, les recommandations contenues dans les documents les plus récents pourraient être interprétées comme un abandon des activités communautaires, multiples mais mal appuyées, en faveur de modalités de prestation plus universelles, formelles et institutionnalisées des programmes et des services à l'intention des autochtones citadins.

La représentation des autochtones urbains est une question d'actualité qui est totalement absente des documents de l'époque, malgré sa pertinence en ce qui a trait à la fonction gouvernementale concernant les Indiens vivant hors-réserve, les autochtones citadins et les Indiens non inscrits. Qui en effet représentera les autochtones citadins — des institutions qui ne font pas de distinction de statut, ou des organismes politiques autochtones séparés? Cette lacune des documents que nous avons examinés illustre peut-être la controverse autour de cette question et le fait que les commissions d'enquête qui se penchent sur les réalités quotidiennes des peuples autochtones ne veulent pas s'enliser dans ce débat. Cela pourrait toutefois refléter tout simplement la complexité des questions en cause.

En dernier lieu, les documents relatifs à la Constitution démontrent que les autochtones urbains, ceux qui vivent hors-réserve et les Indiens non inscrits veulent participer aux institutions politiques canadiennes, particulièrement par l'entremise de sièges garantis dans les assemblées législatives.

• Perspectives des autochtones du Nord

Toute discussion de l'autonomie gouvernementale autochtone dans le Nord doit tenir compte du règlement des revendications territoriales, de la division des Territoires du Nord-Ouest et de l'évolution politique et constitutionnelle. Cela demeure aussi vrai aujourd'hui qu'il y a 25 ans.

Les documents examinés révèlent une tension entre les gouvernements autochtones et les gouvernements populaires. Il est également clair que les peuples autochtones des territoires du Nord sont plus en mesure d'influencer le discours que les peuples autochtones ailleurs au Canada. Les gouvernements territoriaux semblent réagir aux réalités autochtones, notamment en ce qui concerne le règlement des revendications territoriales, tandis qu'à l'origine, ils devaient réagir aux initiatives et aux stratégies fédérales de développement politique et économique du Nord. Des idées innovatrices ont émergé et ont été reconnues dans des tribunes représentant une vaste gamme d'intérêts autochtones et non autochtones — la Commission for Constitutional Development, le Nunavut Constitutional Forum et le Western Constitutional Forum, tous dans les Territoires du Nord-Ouest. Ces idées pourraient découler de la nouvelle position que les peuples autochtones du Nord occupent dans le discours et les processus politiques.

Malgré les différences entre ces perspectives, il est important de noter qu'au niveau le plus général, les peuples autochtones à la poursuite de l'autonomie gouvernementale ont les mêmes buts. Les documents produits par les organismes autochtones sont axés sur la reconnaissance du caractère distinct et des droits des autochtones. Quant à la compréhension de leurs droits, à l'origine de ces droits et à leur incidence en matière de fonction

gouvernementale, les groupes et les peuples autochtones divergent toutefois. Par exemple, tandis que les Métis cherchent à faire reconnaître la responsabilité fédérale en vertu du paragraphe 91(24), les Premières nations souhaitent la reconnaissance fédérale d'un aspect particulier de la nature du rapport. Les peuples autochtones du Nord sont encore aux prises avec la question d'intégrer ou non la fonction gouvernementale autochtone à l'intérieur d'un cadre de gouvernement populaire et cherchent également à déterminer comment s'y prendre pour y arriver.

Les objectifs des Indiens non inscrits, des autochtones citadins et des autochtones vivant hors-réserve ont changé au cours de la période que nous avons examinée, passant de questions concernant la prestation des programmes et des services à des préoccupations plus globales de reconnaissance à titre de peuples autochtones, d'instauration de nouvelles relations avec les gouvernements et de création de nouvelles tribunes permettant des échanges entre le gouvernement et les autochtones. Cela contraste avec la cohérence relative de la cause des Premières nations au cours de la même période de 25 ans.

Si les groupes autochtones se sont démenés pour faire entendre leur voix distinctement parmi les autres, les autres intervenants, particulièrement les gouvernements, se sont montrés de plus en plus ouverts à l'idée de reconnaître la diversité des peuples autochtones.

Jusqu'au milieu des années 80, peu de documents reconnaissaient d'autres peuples autochtones que ceux qui étaient visés par la *Loi sur les Indiens*, c'est-à-dire les «Indiens inscrits». Le Livre blanc et le rapport Nielsen, comme d'autres documents du gouvernement, reconnaissent de façon limitée les points de vue distincts des Premières nations visées ou non par les traités en ce qui a trait au rapport spécial avec la Couronne. De même, il arrive parfois que les documents produits par les commissions gouvernementales dans le milieu urbain (par exemple le Groupe d'étude de l'Ontario sur les autochtones en milieu urbain) ne fassent pas de distinction entre les perspectives particulières des Indiens inscrits vivant hors-réserve, des Indiens non inscrits, des Métis et des autres autochtones citadins. Ils ont plutôt tendance à mettre tous ces autochtones dans la même catégorie générale des «autochtones» (surtout citadins). Les documents plus récents semblent cependant reconnaître les différences et les caractéristiques distinctes des autochtones.

Malgré le fait que cette diversité commence à être reconnue, les difficultés pratiques des processus tripartites et intergouvernementaux sont évidentes. La tension entre la nécessité de reconnaître la situation particulière de tous les peuples autochtones, la nécessité de faire en sorte que tous leurs intérêts soient représentés et le besoin d'établir des structures maniables pour faciliter le dialogue continuent de caractériser le discours.

Observation n° 2 : Entre 1966 et 1993, le nombre d'organismes représentatifs participant au discours s'est élargi. Si le discours était marqué seulement au début par les organismes du gouvernement fédéral et les associations régionales indiennes, il s'est transformé par la suite en tribune accueillant un éventail complet de participants, incluant les provinces, les organismes fédéraux indépendants et les organismes autochtones provinciaux, régionaux et nationaux.

Le nombre de participants au discours a augmenté considérablement au cours du quart de siècle que nous avons examiné. Le discours est axé sur la notion de gouvernement indien et, dans une moindre mesure, sur celle de gouvernement dans le Nord au cours de la période suivant immédiatement la publication du rapport Hawthorn. La gamme des intervenants demeure limitée jusqu'à la période 1979 à 1983, au cours de laquelle les Métis ont commencé à exprimer leurs préoccupations par le truchement des organismes métis provinciaux et régionaux. Entre le milieu et la fin des années 80, les préoccupations des autochtones citadins et non inscrits se sont jointes à celles des Premières nations et des Métis. Nous constatons finalement l'émergence des gouvernements provinciaux dans les négociations constitutionnelles du «Canada Round» et du Québec et l'arrivée d'intervenants non gouvernementaux comme la Commission canadienne des droits de la personne. Les discussions qui ont commencé à ce moment-là comme un discours portant exclusivement sur les préoccupations des Premières nations, et limité aux organismes indiens et au gouvernement fédéral, se sont transformées en débat accueillant une vaste gamme de participants gouvernementaux, autochtones et non gouvernementaux.

La présence de nouveaux participants dans le discours plus récent est liée en grande mesure à la préoccupation relative aux questions constitutionnelles et au besoin de s'organiser pour influencer les processus entrepris au cours des années 80 et au début des années 90 en vue de rapatrier la Constitution et de la modifier par la suite. L'institutionnalisation du processus a encouragé les gouvernements provinciaux à y participer, sous la forme du fédéralisme exécutif. Les organismes autochtones ont également participé en menant d'importantes consultations populaires, grâce au financement qui accompagnait les processus constitutionnels. Cela nous amène à la troisième observation.

Observation n° 3 : On constate un mouvement vers une plus grande institutionnalisation du processus de discussion de la fonction gouvernementale autochtone.

Entre la fin des années 60 et la fin des années 70, les documents produits par les organismes autochtones ne visaient aucune politique ni aucun

processus particulier, à l'exception de *Citizens Plus*, qui avait clairement pour objet de forcer le gouvernement fédéral à retirer son Livre blanc de 1969. Les autochtones cherchaient plutôt à exposer une vision commune des droits ancestraux et issus des traités, entre autres choses, à titre de fondement de la fonction gouvernementale autochtone.

La plus grande partie des documents publiés par les organismes autochtones après 1979 porte sur les processus de développement constitutionnel et de réforme liés au rapatriement de la Constitution. Le processus de renouvellement de la Constitution a rendu plus formel le processus politique avec l'introduction des tribunes constitutionnelles institutionnalisées. L'institutionnalisation du processus a également augmenté sous d'autres plans au début des années 80. Certains ont tenté d'organiser la représentation autochtone de façon plus formelle, par l'entremise de structures existantes comme le Comité permanent des affaires autochtones ou de nouvelles structures comme la Commission sur les Indiens de l'Ontario et le Tripartite Local Committee Respecting Indian Local Government en Colombie-Britannique.

Du milieu jusqu'à la fin des années 80, nous voyons émerger de nombreux processus comportant des structures formelles de négociation, notamment les conférences des premiers ministres et les négociations bilatérales des gouvernements provinciaux et territoriaux (par exemple les établissements métis de l'Alberta, les Dénés et les Métis et les tentatives de création d'une tribune pour les questions autochtones de la région de l'Atlantique). Cela traduit l'institutionnalisation de la voix autochtone à l'intérieur des processus et des structures de décision. En outre, les processus d'examen de la mise en oeuvre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* se veulent également des formules plus structurées d'examen des questions de fonction gouvernementale autochtone. Dans le Nord, nous voyons un processus très structuré de développement politique et constitutionnel, avec des organismes comme le Nunavut Constitutional Forum, le Western Constitutional Forum et la Commission for Constitutional Development qui canalisent le discours.

Finalement, la dernière période examinée, 1991 à 1992, est caractérisé par des processus parallèles mais dichotomiques. D'une part, les peuples autochtones sont représentés dans un processus très formel à la table constitutionnelle. D'autre part, les gouvernements provinciaux et les organismes autochtones mènent des consultations populaires qui ne les engagent pas.

Par conséquent, en général, au cours de la période de 25 ans suivant la publication du rapport Hawthorn, nous avons constaté une élaboration considérable de structures institutionnalisées d'examen et de négociation de la fonction gouvernementale autochtone. Les plus marquantes de ces

structures sont celles associées au rapatriement et à la modification ultérieure de la Constitution. D'autres structures ont cependant également émergé et diversifié les processus formels d'interaction. Les gouvernements provinciaux ont joué un rôle à cet égard et il en a été ainsi de la mise en oeuvre des lois fédérales relatives à l'autonomie gouvernementale dans le nord du Québec.

> **Observation n° 4** : L'activité politique autochtone dans le discours sur la politique en matière de fonction gouvernementale autochtone a été influencée par des préoccupations relatives au développement constitutionnel, mais également par le contexte de restriction budgétaire.

Il est particulièrement intéressant de noter, dans notre collection de documents, que les activités des organismes autochtones suivent les hauts et les bas des discussions constitutionnelles et des restrictions financières. Les effets du financement relié au débat constitutionnel sont évidents dans le volume de documents produits par les organismes autochtones au début des années 80, avant le rapatriement de la Constitution, et au début des années 90, au cours du «Canada Round» des négociations. De 1982 à 1987, on constate une rupture notable dans la production de documents, qui correspond évidemment à la période au cours de laquelle ont eu lieu les séries de conférences des premiers ministres. Cela s'explique aisément par la nature de ce processus constitutionnel — c'est-à-dire une forme fermée de fédéralisme exécutif qui n'a pas contribué à l'élaboration du type de dossiers publics que nous examinons dans ce chapitre. De même, les années 1987 à 1990 reflètent un ralentissement de la publication de documents sur les questions de fonction gouvernementale autochtone, peut-être en raison de la déception engendrée par l'échec des conférences des premiers ministres qui n'ont pas pu donner lieu à une entente, et d'une réorientation des efforts vers d'autres secteurs comme l'éducation et la justice pénale.

Outre les préoccupations constitutionnelles, le discours sur la fonction gouvernementale autochtone a également été profondément influencé, tant dans le processus que dans les idées, par le contexte financier conservateur des années 80 et 90. Après l'élection du premier gouvernement conservateur en 1984, on retrouve une série d'initiatives politiques, apparemment fondées sur les recommandations du rapport Nielsen, visant ostensiblement à accroître le contrôle des bandes indiennes sur la prestation des programmes et des services, mais qui pourraient être considérées comme visant à réduire les responsabilités et les engagements financiers du gouvernement. Ces initiatives comprennent des nouvelles modalités de financement et des paiements de transfert flexibles entre le MAINC et les administrations

locales indiennes, et le plafonnement de programmes comme l'aide à l'éducation postsecondaire aux Indiens inscrits[89].

À la lumière des documents, il est difficile d'évaluer l'impact des restrictions budgétaires du gouvernement sur les peuples autochtones autres que les Indiens inscrits. Le rapport du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest intitulé *Reshaping Northern Government* démontre que les administrations locales du Nord, tout comme les Premières nations, ont pu se ressentir de la crise financière. Le document en question rappelle les politiques de transfert de responsabilités mises en oeuvre par le MAINC dans les années 80, dont nous avons traité en partie plus tôt. Les transferts de programmes et de services sont censés augmenter le pouvoir de l'administration locale indienne et renforcer sa capacité d'être à l'écoute des traditions et des besoins locaux. En réalité, le transfert, accompagné de restrictions budgétaires, peut être une façon de se délester d'une responsabilité administrative et des pressions politiques connexes pour les remettre à des administrations locales lorsque la base de ressources ne suffit pas.

Il est également important de considérer l'effet du financement de base des organismes autochtones sur le discours. L'impact du financement de base se constate très simplement par le volume de documents, qui a augmenté de façon spectaculaire au fil des ans et à l'intérieur de trois périodes distinctes. De 1960 à 1981, ce sont principalement les perspectives des Premières nations qui émergent. De 1981 à 1991, les organismes nationaux et provinciaux (nouveaux ou existants) bénéficiaient de meilleures ressources en vertu du programme de financement de base du Secrétariat d'État et des processus constitutionnels. Notons à cet égard l'établissement du Métis National Council qui a permis à la voix métisse de se distinguer de celle des Indiens non inscrits représentés par le Conseil national des autochtones du Canada (devenu aujourd'hui le Congrès des peuples autochtones). En 1991 et 1992, le «Canada Round» a permis aux organismes d'obtenir des fonds, ce qui a donné lieu à la publication de beaucoup de documents sur la fonction gouvernementale autochtone. Entre 1987 et 1992, on constate un flux et reflux de documents, à une époque où

89. D'un point de vue plus cynique, on pourrait associer la politique et le programme d'autonomie gouvernementale communautaire (1986) et les formules de remplacement de la *Loi sur les Indiens* (découlant de l'Examen du Secteur des terres, des revenus et de la fiducie) à des tentatives du gouvernement fédéral de diminuer encore plus son rôle dans les affaires indiennes en réduisant ses responsabilités à l'égard des bandes individuelles, tout en conservant les administrations indiennes dans les limites de la loi et de la politique fédérales, et par conséquent dans la sphère de compétence du gouvernement.

les groupes autochtones ont cessé de produire de documents sur les questions de fonction gouvernementale. Cela est directement lié à la réduction progressive des activités de la première ronde constitutionnelle (1983-1987) concernant les peuples autochtones et à la diminution du financement fédéral destiné à appuyer l'élaboration de positions par l'entremise de recherches et d'activités connexes.

Il ne semble pas que le financement de base ait pu couvrir les activités de recherche et d'élaboration de politique sur la fonction gouvernementale autres que l'élaboration des documents visant les discussions constitutionnelles. Les documents examinés dans le présent chapitre ont tendance à porter sur les questions constitutionnelles de façon générale, faisant valoir les droits autochtones plutôt que d'énoncer les particularités de modèles de fonction gouvernementale autochtone. Il ne semble pas que des ressources aient été fournies pour appuyer les activités de développement. Cela est ironique, considérant le fait que certains gouvernements ont demandé à la table constitutionnelle plus de détails sur la fonction gouvernementale autochtone avant d'entériner sa constitutionnalisation. Cette situation se manifeste à l'extrême dans le cas des autochtones citadins et vivant hors-réserve. Jusqu'à tout dernièrement, pratiquement aucun document n'examinait les possibilités d'avenir de la fonction gouvernementale autochtone concernant les autochtones citadins ou vivant hors-réserve.

En résumé, peu de ressources ont été consacrées à l'examen ou à la modification des détails pratiques de l'autonomie gouvernementale autochtone. Elles ont principalement été appliquées aux processus constitutionnels, où le changement est notoirement difficile. Cela laisse supposer ce que beaucoup soupçonnent et ce que la réalité confirme, à savoir que les gouvernements canadiens n'avaient pas pour priorité de fournir des ressources destinées à appuyer le développement de la fonction gouvernementale autochtone, au-delà des modalités limitées existantes (par exemple en vertu de la *Loi sur les Indiens*).

Observation n° 5 : Les participants autochtones et gouvernementaux ont utilisé des stratégies et des paradigmes très différents.

Nous avons noté la diversité des perspectives autochtones en matière de fonction gouvernementale. De même, il existe un élément de diversité dans les perspectives présentées par les différents gouvernements. Souvent, toutefois, le développement du discours a été façonné par des visions, des paradigmes et des stratégies contradictoires des participants autochtones et gouvernementaux.

L'apport autochtone au discours est caractérisé par un certain degré de cohérence. Le point de vue des autochtones relativement à leurs droits et à

leurs rapports avec les gouvernements non autochtones s'est maintenu au fil du temps, bien que nous ayons constaté une certaine évolution de la notion d'autonomie gouvernementale ou de gouvernement autochtone (passant par exemple d'une plus grande autorité en vertu de la loi existante à l'établissement de rapports constitutionnels et fondamentaux entièrement nouveaux). Tout le discours a toutefois été dominé par la question des droits. Les dernières périodes du discours relèvent peut-être plus d'un paradigme «souverainiste» parlant d'autonomie nationale et de souveraineté plutôt que de droits, comme base fondamentale de la marche vers l'autonomie gouvernementale.

Les documents indiquent manifestement que les peuples et les organismes autochtones se sont inspirés de la politique et des lois internationales pour accroître la sensibilisation des Canadiens et de leurs gouvernements aux droits des peuples autochtones, incluant le droit à l'autonomie gouvernementale. On le constate dans les documents émanant principalement des organismes des Premières nations que cette stratégie a eu un effet sur la politique gouvernementale. En 1971, la Manitoba Indian Brotherhood demandait au Canada d'établir des rapports honorables avec les peuples indiens afin de maintenir sa réputation dans la communauté internationale :

> [TRADUCTION] Le Canada ne conservera pas longtemps le respect dont il jouit au sein des conseils du monde tant que ses premiers citoyens vivront dans la dégradation et le désespoir[90].

Wahbung Our Tomorrows soulignait que les droits ancestraux et issus des traités émanaient de la souveraineté des Indiens du Manitoba [TRADUCTION] «en tant que nation de peuples» et s'appuyait sur des pactes internationaux, plus particulièrement le *Pacte international relatif aux droits de l'homme*, pour affirmer la reconnaissance du statut souverain des nations indiennes. Les documents des organismes d'Indiens signataires de traité, comme la Federation of Saskatchewan Indian Nations et la Prairie Treaty Nations Alliance, font référence de façon moins explicite au droit international, soutenant toutefois avec constance que les traités ont été établis par des nations séparées et reflètent un rapport de nation à nation, plutôt qu'un rapport de nation à sujet ou de nation à pupille.

Les deux documents du Union of British Columbia Indian Chiefs sont également à saveur internationaliste. Dans leur document de 1989 intitulé *Aboriginal Title and Rights Position Paper*, les chefs exposent de façon explicite le point de vue selon lequel le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, et le droit à l'autodétermination, sont fondés non seulement sur les titres et les droits ancestraux, mais également sur les

---

90. *Wahbung Our Tomorrows*, p. i.

pactes internationaux, particulièrement le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* :

> [TRADUCTION] Premièrement, il y a le principe de l'autodétermination des peuples. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques énoncent ce qui suit : «Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.» Conformément à ce principe, aucune aliénation de nos terres ou de notre compétence politique ne peut se faire sans le consentement des Premières nations[91].

Ces documents démontrent que les organismes des Premières nations en particulier ont adopté le langage des droits propres au droit international afin d'exprimer ce qu'ils conçoivent comme un rapport spécial, de nation à nation, et comme base de reconnaissance ou d'affirmation de leur droit à l'autodétermination.

Par opposition, les gouvernements ont été beaucoup moins enclins à révéler leurs positions et leurs paradigmes véritables. En dépit de formules du genre «citoyens avantagés», la politique gouvernementale elle-même révèle une tentative de limiter la responsabilité fédérale et provinciale. On pourrait se demander s'il s'agit d'une attitude d'assimilation ou d'une application de la formule «citoyens avantagés», particulièrement à la lumière de la participation accrue des provinces.

Le caractère indirect de la politique du gouvernement fédéral laisse supposer que les gouvernements canadiens n'ont pas énoncé avec transparence leur point de vue à l'égard de la nature fondamentale de leurs rapports avec les peuples autochtones. Cela est évident si l'on considère qu'entre 1969 et l'énoncé de politique du gouvernement Mulroney sur les «quatre piliers» en 1990, il n'y a pas eu d'énoncé clair de la démarche fédérale globale en matière de politique autochtone. Au lieu de cela, il y a eu de nombreux changements à la politique concernant les revendications globales et les revendications particulières, et diverses initiatives visant à faciliter le changement constitutionnel.

L'absence d'une position fédérale générale s'explique pour plusieurs raisons. Le gouvernement fédéral n'a peut-être pas voulu s'exposer à un contrecoup semblable à celui qui a suivi la publication du Livre blanc. À la lumière de ce qui s'est passé avec le Livre blanc, il a peut-être été plus facile pour le gouvernement fédéral de réduire l'opposition en modifiant

---

91. *Aboriginal Title and Rights Position Paper*, non paginé.

progressivement sa politique. En outre, pendant la plus grande partie des années 80, le gouvernement fédéral pouvait facilement justifier l'absence de politique globale sur les autochtones en faisant valoir que la question constitutionnelle restait encore à régler.

Les provinces ont exprimé de façon de plus en plus claire leur vision des rapports avec les peuples autochtones. Nous nous sommes penchés sur des énoncés de politique pertinents et d'autres documents de la Colombie-Britannique, du Québec et du Nouveau-Brunswick. Le gouvernement du Québec a énoncé sa conception des rapports avec les «nations autochtones» de la province. Le *Policy Framework Proposal* du Nouveau-Brunswick traite la question autochtone en deux volets. D'une part, ce document s'adresse aux autochtones à titre de particuliers, de citoyens de la province, qui ont le droit individuel de participer à la vie sociale et économique de la province. D'autre part, concernant les Malécites, les Micmacs et les collectivités hors-réserve, la province semble reconnaître qu'elle doit traiter ses citoyens autochtones comme des membres de collectivités autochtones distinctes. En Colombie-Britannique, le British Columbia Premier's Council on Native Affairs, cependant, ne traite pas directement la question du rapport entre la province et ses peuples autochtones.

On pourrait considérer que la participation provinciale à la politique autochtone d'aujourd'hui est liée à des idées énoncées dans le rapport Hawthorn. Les provinces ont repris certaines variantes de la notion de «citoyens avantagés», sinon en pratique, du moins au niveau de la rhétorique. Les provinces ont souligné la nécessité de garantir aux citoyens autochtones l'accès à un statut social et économique équitable sur la base de leur appartenance à la province. Leurs positions et leurs énoncés laissent croire qu'elles cherchent à se conformer au premier élément («citoyens») de l'équation «citoyens avantagés». Cela n'est peut-être évidemment pas le cas en pratique, puisque les gouvernements provinciaux continuent de réclamer que le gouvernement fédéral rembourse les services offerts aux peuples autochtones. En outre, les provinces dont nous avons examiné les documents de politique font valoir que le deuxième élément («avantagés») — qui consiste à répondre aux aspirations et aux besoins des peuples autochtones, à titre de peuples distinctifs plutôt qu'à titre de citoyens provinciaux — incombe au gouvernement fédéral en vertu du paragraphe 91(24).

Axant explicitement leurs efforts sur les modalités d'autonomie gouvernementale autochtone, les provinces semblent appuyer les négociations et les ententes à l'intérieur du cadre législatif existant ou d'un nouveau cadre. Les documents provinciaux n'énoncent cependant pas de positions ou d'engagements constitutionnels explicites, bien qu'ils favorisent

la poursuite des processus destinés à faciliter l'enchâssement constitutionnel.

On constate une dualité à l'égard de ce que les provinces contribuent au discours politique sur la fonction gouvernementale autochtone. D'une part, leur discours reflète une plus grande acceptation des droits autochtones, incluant le droit à l'autonomie gouvernementale, souvent reconnu comme inhérent, et elles se montraient prêtes à participer aux négociations. D'autre part, on note un courant sous-jacent qui laisse à penser que les provinces hésitaient encore à signer des ententes constitutionnelles ou pratiques, sans qu'on leur présente un portrait détaillé de ce que seront les administrations autochtones. Rares sont les indices qui permettent de penser que les provinces sont prêtes à aller au-delà de leur propre discours – c'est-à-dire à fournir les ressources, ou même les assises de la politique, pour faciliter la mise en oeuvre des administrations autochtones ou appuyer la négociation de nouvelles ententes administratives sur la base de la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale autochtone.

Observation n° 6 : Le langage a été utilisé de façon stratégique à la fois par les participants autochtones et les participants non autochtones au discours sur la fonction gouvernementale.

Les autochtones ont consacré beaucoup d'efforts au choix de la terminologie appropriée, veillant à ce que tous leurs membres soient d'accord sur les termes employés et à conserver cette terminologie par la suite. L'exemple le plus notable en la matière se trouve dans les documents des Premières nations signataires de traité, qui continuent de revendiquer un rapport de nation à nation, le caractère sacré des ententes, le rapport spécial établi par les traités et les droits inhérents de gouvernement que cela comporte. Cette constance terminologique reflète évidemment la clarté des buts et objectifs des Premières nations.

Quelles que soient les interprétations courantes de la fonction gouvernementale autochtone, les définitions varient dans la pratique. Au cours de la période de 25 ans que nous avons étudiée, la notion d'autonomie gouvernementale représente des rapports modifiés ou des rapports de type quasi municipal, une maîtrise accrue des systèmes de prestation des programmes et des services, ou la participation aux institutions politiques. Pour beaucoup, cela signifie la coexistence et des systèmes distincts de gouvernement à l'extérieur du cadre législatif fédéral.

Le discours en matière de fonction gouvernementale autochtone a également été dominé dans le passé par la langue des droits, l'interprétation des droits, et des compréhensions différentes de l'origine, de la nature et des implications du rapport entre les peuples autochtones, les Canadiens et leurs gouvernements. Pour leur part, les gouvernements n'ont pas exploré les assises de la fonction gouvernementale ou des droits ancestraux, mais ils

ont manipulé cette terminologie en l'adaptant à leurs besoins particuliers. En même temps, ils n'ont pas adopté un point de vue commun quant aux conséquences de l'autonomie gouvernementale. Dans certains cas, l'autonomie gouvernementale se traduirait simplement par des changements aux ententes administratives ou par l'établissement de modalités de type municipal; dans d'autres cas, l'autonomie gouvernementale signifierait une délégation de pouvoirs par l'entremise d'une loi qui reconnaîtrait également les gouvernements autochtones.

Si le langage utilisé de façon si constante par beaucoup d'organismes autochtones au cours des 25 dernières années a imprégné le grand courant du discours, les idées associées à ce discours n'ont jamais été exprimées ni entièrement acceptées par les gouvernements. Cela révèle un défaut fondamental de la qualité de la discussion. On peut difficilement dire qu'il s'agit d'un dialogue, en l'absence d'une compréhension commune de la terminologie utilisée dans l'échange. Cela laisse également à penser qu'il faut toujours accorder beaucoup d'attention à la langue du discours et, particulièrement, qu'il faut sonder profondément ce que les gouvernements entendent par l'autonomie gouvernementale.

CONCLUSION

Ce chapitre a tracé l'évolution du discours de la politique gouvernementale en matière de fonction gouvernementale autochtone, à travers les documents clés publiés entre le rapport Hawthorn, à la fin des années 60, et le «Canada Round» des négociations constitutionnelles, au début des années 90. Au cours de cette période, le discours a évolué à mesure que les participants, les processus et les idées se transformaient de façon intéressante et stimulante. Le nombre de participants s'est accru, les processus sont devenus plus formels et les idées plus diverses, mais les différents paradigmes et l'absence de consensus sur des points d'intérêt mutuel entre les participants autochtones et non autochtones ont rendu le vrai dialogue difficile à réaliser. Il n'existe pas encore d'entente ni d'engagement concernant la nature du rapport spécial entre les peuples autochtones et non autochtones et leurs gouvernements.

RÉFÉRENCES

Alberta. *Alberta-Metis Settlements Accord*, 1989.

Alberta Federation of Metis Settlement Associations. *By Means of Conferences and Negotiations We Ensure Our Rights: Background and Principles for Linking Metis Aboriginal Rights to the Alberta Act*, 1986.

Alberta. The MacEwan Joint Metis-Government Committee. *Report of the MacEwan Joint Metis-Government Committee to Review the Metis Betterment Act and Regulations Order: Foundations for the Future*, 1984.

Assemblée des Premières nations. *To the Source: First Nations Circle on the Constitution*. Commissioners' Report, 1992.

Association du Barreau canadien. Comité spécial sur le droit des autochtones. *Les droits des autochtones au Canada : Du défi à l'action*, 1988.

Association of Metis and Non-Status Indians of Saskatchewan. *The Metis and Aboriginal Rights*, 1983.

Atlantic First People's Constitutional Forum. *The Report of the Atlantic First People's Constitutional Forum*, 1992.

British Columbia. Premier's Council on Native Affairs. *Final Report: Premier's Council*, 1991.

British Columbia. Premier's Council on Native Affairs. *Premier's Council on Native Affairs: Final Report*, 1990.

British Columbia. Tripartite Local Government Committee. *Report of the Tripartite Local Government Committee Respecting Indian Local Government in British Columbia*, 1981.

Canada. Bureau du Conseil privé. *Indian Commission of Ontario: Terms of Reference*, 1978-1990.

Canada. Commission d'enquête sur certaines questions liées à la bande indienne de Westbank. *Le Rapport de la Commission d'enquête sur certaines questions liées à la bande indienne de Westbank*, 1988.

Canada. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. *Pour une démocratie électorale renouvelée*, 1991.

Canada. Groupe de travail chargé de l'examen des programmes. *Meilleure exécution des programmes. Programmes destinés aux autochtones*, 1985.

Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. *Impact des amendements de 1985 à la Loi sur les Indiens*, 1990.

Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. *Étude de la mise en oeuvre, par le gouvernement fédéral, de la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, 1982.

Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. *Étude sur les Indiens contemporains du Canada*, 1966-1967.

Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. *La politique indienne du gouvernement du Canada*, 1969.

Canada. Parlement. Chambre des communes. Comité permanent des affaires autochtones. *L'été de 1990*, 1991.

Canada. Parlement. Chambre des communes. Comité permanent des affaires autochtones. *Rapport du Sous-comité sur les femmes indiennes et la Loi sur les Indiens*, 1982.

Canada. Parlement. Chambre des communes. Comité permanent des affaires autochtones. *Questions en suspens : Programme d'action pour tous les Canadiens dans les années 1990*, 1990.

Canada. Parlement. Chambre des communes. Comité spécial sur l'Autonomie politique des Indiens. *L'autonomie politique indienne au Canada : Rapport du Comité spécial*, 1983.

Canada. Représentant spécial pour l'Évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest. *Évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest : Rapport du Représentant spécial*, 1979.

Commission canadienne des droits de la personne. *Un nouvel engagement : Déclaration de la Commission canadienne des droits de la personne sur la Politique fédérale concernant les autochtones*, 1990.

Commission crie-naskapie. *Rapport de la Commission crie-naskapie*, 1991.

Commission crie-naskapie. *Rapport de la Commission crie-naskapie*. 1986.

Conseil national des autochtones du Canada. Constitutional Review Commission. *Aboriginal Directions for Coexistence in Canada: Native Council of Canada Constitutional Review Commission Working Paper #1*, 1992.

Dene Nation and Metis Association of the NWT. *Public Government for the People of the North*, 1982.

Dene Nation. *Denendeh Public Government*, 1985.

Federation of Saskatchewan Indian Nations. *Indian Government*, 1977.

Federation of Saskatchewan Indian Nations. *Indian Treaty Rights: The Spirit and Intent of Treaty*, 1979.

Groupe d'étude de l'Ontario sur les autochtones en milieu urbain. *Native People in Urban Settings: Problems, Needs and Services*, 1981.

Indian Association of Alberta. *Citizens Plus*, 1970.

Indian Tribes of Manitoba. *Wahbung Our Tomorrows*, 1971.

Manitoba Metis Federation, Constitution and Land Claims Secretariat. *Manitoba Metis Rights: Constitutional Consultation: Final Report*, 1983.

Manitoba Metis Senate Commission. *National Unity and Constitutional Reform: The Report of the Manitoba Metis Senate Commission*, 1991.

Manitoba. Manitoba Constitutional Task Force. *Report of the Manitoba Constitutional Task Force*, 1991.

Manitoba. Ministry of Northern and Native Affairs. *Developing an Indian and Metis Urban Strategy for Manitoba*, 1989.

Maritime Aboriginal Peoples Council. *Submission to the Council of Maritime Premiers*, 1985.

Martin, Fred V. «Federal and Provincial Responsibility in the Metis Settlements of Alberta», dans *Aboriginal Peoples and Government Responsibility: Exploring Federal and Provincial Roles*, sous la direction de David C. Hawkes, Ottawa, Carleton University Press, 1989.

Metis and Non-Status Indian Constitutional Review Commission. *Native People and the Constitution of Canada: The Report of the Metis and Non-Status Indian Constitutional Review Commission*, 1981.

Metis Nation - Northwest Territories and Council for Yukon Indians. *Self-Government: Our Past Traditions, Our Present Lives, Our Children's Future*, 1992.

Metis Nation of Alberta. *Report of Public Hearings on Constitutional Reform and Canadian Unity*, 1991.

Metis National Council. *The Métis Nation: On the Move. Report of the Métis Nation's Constitutional Parallel Process*, 1992.

Metis Society of Saskatchewan. *Metis Commission on the Canadian Constitution*, 1991.

Metis Women of Manitoba. *The Metis Women's Perspective on National Unity and Constitutional Reform*, 1992.

New Brunswick Aboriginal Peoples Council. *Response of the New Brunswick Aboriginal Peoples Council: The Report of the Commission on Canadian Federalism*, 1992.

Northwest Territories. Advisory Commission on the Development of Government in the Northwest Territories. *Report of the Advisory Commission on the Development of Government in the Northwest Territories*, 1966.

Northwest Territories. Commission for Constitutional Development. *Working Toward a Common Future*, 1992.

Northwest Territories. *Reshaping Northern Government*, 1992.

Nouveau-Brunswick. Department of Intergovernmental Affairs. *Discussion Paper on a Proposal for a Provincial Policy Framework on Aboriginal Affairs*, 1989.

Nouvelle-Écosse. Advisory Committee on Aboriginal Issues. *Report of the Nova Scotia Advisory Committee on Aboriginal Issues*, 1992.

Nouvelle-Écosse. Provincial Electoral Boundaries Commission. *Effective Political Representation in Nova Scotia: the 1992 Report of the Provincial Electoral Boundaries Commission*, 1992.

Nunavut Constitutional Forum. *Building Nunavut: A Discussion Paper Containing Proposals for an Arctic Constitution*, mai 1983.

Ontario. Comité spécial sur la réforme constitutionnelle. *Report of the Constitution Amendment 1987*, 1987.

Ontario. Comité spécial sur le rôle de l'Ontario au sein de la Confédération. *Rapport final : Comité spécial sur le rôle de l'Ontario au sein de la Confédération*, 1992.

Pacific Metis Federation. *Towards Settlement of Our Rights*, 1992.

Québec. Assemblée nationale. Secrétariat des commissions parlementaires. Commission d'études des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté. *L'Avenir politique et constitutionnel du Québec : Les relations entre l'État et les nations autochtones*, 1992.

Québec. Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec, 1971.

Québec. Secrétariat aux affaires autochtones. *Les fondements de la politique du Québec en matière autochtone*, 1988.

Saskatchewan. Task Force on Saskatchewan's Future in Confederation. *Report of the Task Force on Saskatchewan's Future in Confederation*, 1992.

Silman, Janet. *Enough is Enough: Aboriginal Women Speak Out*, Toronto, Women's Press, 1987.

Société Makivik. *Le besoin de réévaluer et d'améliorer les relations Québec-Inuit*, 1983.

Union of British Columbia Indian Chiefs. *Aboriginal Title and Rights Position Paper*, 1989.

Union of British Columbia Indian Chiefs. *Indian Nations: Self-Determination or Termination*, 1980.

Weaver, Sally M., *Making Canadian Indian Policy: The Hidden Agenda 1968-70*, Toronto, University of Toronto Press, 1981.

Chapitre 6
Le discours sur la justice pénale

LE DISCOURS PUBLIC SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES ET LE SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE A CONNU BEAUCOUP DE CHANGEMENTS au cours du dernier quart de siècle. Les autochtones continuent d'être surreprésentés à tous les paliers du système de justice pénale et des événements troublants survenus d'un bout à l'autre du pays incitent de plus en plus la population à exiger du changement. C'est dans ce contexte que le traitement des peuples autochtones par le système de justice pénale a émergé en tant que volet fondamental de la vie des peuples autochtones et de l'évolution du rapport entre les collectivités autochtones et non autochtones. En examinant l'évolution de la situation à travers les documents, nous espérons voir comment le changement des participants, le changement des processus et le changement des idées ont façonné le discours public dans ce domaine, et comment ces facteurs nouveaux pourraient éclairer les programmes de demain.

Tout comme dans les deux chapitres précédents, notre tâche fondamentale consistait ici à retracer l'évolution du discours public sur la justice pénale, en examinant les documents clés publiés depuis le rapport Hawthorn. Nous avons accompli cette tâche en deux étapes. La prochaine section trace l'évolution du discours par l'entremise des documents, mettant en valeur les grandes périodes de changement et quelques points tournants qui ont façonné le discours. Ensuite, nous présentons quelques observations qui pourraient faciliter la compréhension du discours du passé et favoriser un plus grand dialogue dans l'avenir.

L'ÉVOLUTION DU DISCOURS PAR L'ENTREMISE DES DOCUMENTS

Le discours public entourant la justice pénale et les autochtones depuis la publication du rapport Hawthorn peut être divisé en trois périodes distinctes : de 1967 à 1978; de 1978 à 1988; de 1988 à 1992. Notre examen est axé sur les trois éléments du discours présentés au chapitre 3 : *qui* participait au discours public au cours des diverses périodes; *comment* ils y participaient; et *quelles* idées étaient exprimées.

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont été particulièrement présents dans le discours, de même que des organismes non gouvernementaux comme l'Association du Barreau canadien et la Commission de réforme du droit. Les organismes autochtones, particulièrement au niveau provincial, ont également joué un rôle important, exposant les intérêts des Métis, des Indiens inscrits et non inscrits. Peu de

documents traitent exclusivement des préoccupations inuit ou métisses. Ces préoccupations sont habituellement traitées dans des rapports plus généraux concernant l'ensemble des peuples autochtones.

La collection révèle également un accent géographique placé sur les provinces des Prairies, puisque neuf des rapports de notre collection ont été publiés par des gouvernements ou des organismes de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba. Par opposition, on compte seulement un rapport du Canada atlantique et aucun du Québec, de la Colombie-Britannique, du Yukon ou des Territoires du Nord-Ouest.

DE 1967 À 1978 : LE DÉBUT DU DISCOURS

La première période du discours dénote une sensibilisation croissante des Canadiens aux démêlés des autochtones avec le système de justice pénale. Les premiers documents de cette période sont axés en grande partie sur les questions indiennes, mais nous voyons également que les préoccupations des Métis et des Indiens non inscrits sont traitées dans les documents du milieu à la fin des années 70.

Le discours débute en août 1967, avec la publication de *Les Indiens et la loi*, une enquête de l'Association correctionnelle du Canada pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Le comité d'étude du projet qui a produit le rapport était présidé par M. Gilbert C. Monture et était formé de 45 particuliers, représentants d'organismes privés et représentants de ministères et organismes provinciaux et fédéraux. Neuf des membres du comité, incluant le président, étaient indiens et ne représentaient aucun ministère ou organisme fédéral ou provincial. La représentativité du comité a permis de tenir des discussions entre tous les membres préoccupés par le domaine de la justice pénale :

> Le fait que des Indiens et des non-Indiens aient pu se réunir et discuter sur un sujet aussi contentieux en toute franchise et harmonie augure bien pour l'avenir[1].

Les Indiens et la loi a été produit en réponse à une demande du MAINC afin de recueillir «tous les renseignements statistiques pertinents qu'il était possible de se procurer[2]». Le document reflète une tentative de réunir de l'information objective afin de répondre à la prise de conscience et à la préoccupation accrues du public concernant la situation des Indiens dans le système de justice pénale. Cette prise de conscience est évidente dans un passage rédigé par Gilbert C. Monture :

> En vérité, j'étais né et j'avais grandi dans une réserve indienne avant le tournant du siècle, et j'y avais vécu jusqu'au début de la

1. *Les Indiens et la loi*, p. 4.
2. *Les Indiens et la loi*, p. 7.

> Première Guerre mondiale. Je connaissais très bien le genre de délits et d'«ennuis» (comme nous les appelions naïvement) que nos gens éprouvaient avec la loi, comme les cas d'ivresse manifeste ou de voies de fait qui se produisaient lorsqu'ils faisaient un peu trop la fête, mais on y voyait rarement des crimes délibérés de violence, des vols avec effraction ou des vols simples. Il semblait que la situation avait changé du tout au tout, au point même où, dans certaines régions, les Indiens constituaient une forte proportion des délinquants. De plus, le nombre de délits graves semblait augmenter. Pourquoi en était-il ainsi, me demandais-je? Les gens avec lesquels j'avais passé mon enfance et mon adolescence étaient foncièrement respectueux des lois, bons et généreux. Qu'est-ce qui portait leurs descendants à se frotter plus souvent aux lois de l'ordre?...Cette question m'inquiétait[3].

La publication de ce rapport a eu lieu au même moment que le rapport Hawthorn qui constituait la première grande source d'information sur la situation des Indiens au Canada. Selon *Les Indiens et la loi*, «L'opinion publique s'élève de plus en plus contre la disparité qui existe entre les conditions de vie des Indiens et celles des autres Canadiens[4]». C'est dans ce contexte que les membres du comité ont été chargés d'«entreprendre une enquête, ou un sondage, plutôt que des recherches 'en profondeur', dans le but d'arriver à des recommandations concrètes susceptibles d'être appliquées sans délai à l'échelle nationale». Le projet devait inclure «toutes les personnes d'origine indienne, c'est-à-dire les Métis, ainsi que les personnes d'origine esquimaude[5]».

Des étudiants ont été recrutés pour collecter l'information, se rendre dans les collectivités et mener des entrevues. Leur démarche était «exploratoire et sans formalités, plutôt que hautement technique[6]». Une analyse documentaire a également été effectuée et, lorsque c'était possible, les enquêteurs ont recueilli des statistiques relatives aux infractions et aux populations des établissements correctionnels.

Le comité recommandait une série de changements spéciaux dans la nature et l'application de la loi, la prestation de services judiciaires et correctionnels aux Indiens et aux «Esquimaux», y compris le règlement des

---

3. *Les Indiens et la loi*, p. 3.

4. *Les Indiens et la loi*, p. 18.

5. *Les Indiens et la loi*, pp. 9, 10. Il est important de noter que la catégorisation des peuples autochtones utilisée au cours de cette période initiale du discours constitue un point de référence pour les documents ultérieurs.

6. *Les Indiens et la loi*, p. 10.

conflits de compétence entre les gouvernements fédéral et provinciaux, une plus grande utilisation des programmes de prévention et d'éducation dans les écoles, l'élargissement du programme des agents de police des bandes, l'augmentation du financement des centres d'amitié et le recrutement d'Indiens et d'«Esquimaux» pour travailler dans le système de justice pénale. Le comité recommandait également d'examiner les cas de violation par le gouvernement des droits issus des traités, parce qu'il avait constaté «le fait que les gouvernements successifs, aux yeux des Indiens, n'ont pas respecté les termes et l'esprit des traités originaux les empêche d'accepter les lois des Blancs dans leur application générale[7]». Le comité a reconnu que la mise en oeuvre de ces recommandations nécessiterait une augmentation considérable du financement des services sociaux de la part des gouvernements :

> Elles se fondent sur la supposition que les organismes fédéraux et provinciaux augmenteront sensiblement les services et les dépenses en vue de répondre à l'accumulation massive de problèmes sociaux et économiques qui contribuent aux difficultés que ces gens ont vis-à-vis de la loi. Les sommes dépensées pour des services tels que le logement, l'éducation, la santé, l'orientation professionnelle et le placement, de même que pour des services récréatifs, ont augmenté considérablement au cours des dernières années [...] mais elles doivent augmenter encore davantage. Autrement, les Indiens et les Esquimaux qui sont dispersés au point de vue géographique, qui sont socialement, économiquement et politiquement handicapés et qui portent déjà le fardeau d'une apathie qui s'accentue depuis un siècle, descendront encore plus bas[8].

La publication de *Les Indiens et la loi* a été suivie de celle de *Wahbung Our Tomorrows* par la Manitoba Indian Brotherhood en 1971. Si *Wahbung* traitait une vaste gamme de questions relatives à beaucoup d'autres aspects des rapports entre les Indiens et les non Indiens, son traitement de la protection juridique mérite d'être reconnu. La MIB fonde sa position et ses recommandations sur le principe que le système de justice pénale euro-canadien est étranger, discriminatoire et irrespectueux pour les Indiens :

> [TRADUCTION] Le problème que nous avons avec le système juridique est dû au fait que nous devons vivre avec la loi du Blanc — une loi qui nous a été imposée de l'extérieur, une loi souvent étrangère à notre façon de vivre et de penser, une loi que nous sommes souvent incapables de comprendre, une loi qui nous

7. *Les Indiens et la loi*, p. 17.

8. *Les Indiens et la loi*, p. 11.

semble protéger les Blancs mais non les Indiens, et par conséquent un système de droit qui provoque chez les Indiens un ressentiment plutôt qu'une collaboration active[9].

La MIB expliquait également la présence disproportionnée des Indiens dans le système de justice pénale par l'échec du système d'éducation, le chômage élevé, la discrimination raciale, la pauvreté et le manque de familiarité des Indiens avec les tribunaux et leurs méthodes. Le rapport recommande par conséquent d'accroître l'affectation des ressources à la recherche, d'augmenter le nombre de travailleurs sociaux indiens auprès des tribunaux, d'établir plus de centres postlibératoires et de trouver des façons d'encourager les Indiens à devenir avocats et juges.

En ce qui concerne les services de police, *Wahbung* recommande la formation d'une force constabulaire tribale dans les collectivités indiennes et la création d'une commission de police tribale formée de représentants de chacune des quatre tribus du Manitoba, du ministère du Procureur général et du MAINC. La commission préparerait la création d'une commission permanente provinciale de police indienne qui relèverait directement des collectivités indiennes locales et établirait des rapports de travail étroits avec la Gendarmerie royale du Canada (GRC). De cette façon, la police pourrait mieux servir les besoins locaux non seulement en appliquant la loi, mais également en faisant de la prévention et en favorisant le progrès social. À plus long terme, la MIB envisageait un système conçu et géré par les Indiens :

[TRADUCTION] À long terme, ce sont les Indiens qui doivent élaborer un système efficace de protection policière fondé sur leurs besoins. Il devrait y avoir une forme de contrôle local réel exercé par l'intermédiaire de représentants communautaires élus et d'agents indiens, en liaison avec la police qui travaille au-delà des limites de nos réserves[10].

Les questions relatives aux services de police dans les réserves ont également été traitées dans le *Rapport de 1973 du Groupe de travail sur les services de police dans les réserves* publié par le MAINC. Le groupe de travail avait été établi parce que les témoignages des Indiens et les résultats d'enquête comme *Les Indiens et la loi* avaient indiqué qu'il était urgent d'améliorer les services de police dans les réserves.

Selon le rapport, le MAINC avait adopté en 1971 une nouvelle politique pour rendre le programme des agents de police des bandes plus flexible, pour l'organiser de façon plus efficace et pour garantir de meilleures conditions de service. Cependant, en ce qui concerne ces

9. *Wahbung Our Tomorrows*, p. 141.

10. *Wahbung Our Tomorrows*, p. 147.

changements, «il n'avait pas été prévu d'en faire un système permanent pour répondre aux besoins réguliers, mais simplement un moyen de parer aux problèmes les plus urgents[11]». La persistance des préoccupations relatives aux services de police a finalement donné lieu à l'établissement du groupe de travail, dont l'objectif était d'examiner les services de police dans les réserves et «après avoir consulté toutes les personnes intéressées à cette question, aux niveaux appropriés, de faire des recommandations à ce sujet[12]».

Le groupe de travail, se fondant sur l'hypothèse que les services de police dans les réserves relevaient en grande partie de la compétence des gouvernements provinciaux, a donc axé ses consultations aux niveaux régional et provincial. Il a divisé ses activités en trois étapes : l'examen de la situation; la conception des méthodes de consultation des peuples indiens et des autres parties concernées sur la façon d'améliorer les services de police dans les réserves; la détermination des préférences manifestées par les Indiens et la consultation d'autres parties quant à la possibilité de respecter ces préférences.

Le groupe de travail a préparé un rapport provisoire énonçant un certain nombre d'options et a diffusé le document en question par l'entremise des bureaux régionaux du MAINC aux associations indiennes de chaque région. À ce moment-là, «Les bandes indiennes ont été priées, par l'entremise de leurs associations, d'indiquer leur préférence pour un des choix proposés[13]». Les options ont été présentées à l'intérieur d'un éventail, contenant les trois établissements qui pourraient être choisis comme siège principal de la fonction policière : la police du conseil de bande, la police municipale ou la police provinciale. Ces trois catégories ont ensuite été divisées en modèles spécifiques.

Au cours de l'étape de consultation, le groupe de travail a rencontré des représentants de la GRC qui ont exprimé une forte préférence à l'égard du «choix 3b)» qui comportait l'établissement d'une sorte de contingent indien qui serait intégré à une force policière existante. Les gouvernements provinciaux et les forces policières provinciales ont également appuyé de façon générale cette option. Selon le choix 3b), les conseils de bande n'auraient pas le contrôle administratif des agents de bande et participeraient de façon moins directe à la nomination des agents de bande. Ces éléments ont partagé les points de vue des chefs de bande consultés :

---

11. *Rapport du Groupe de travail sur les services de police dans les réserves*, p. 5.
12. *Rapport du Groupe de travail sur les services de police dans les réserves*, p. 5.
13. *Rapport du Groupe de travail sur les services de police dans les réserves*, p. 9.

> Bien que certains conseils de bande puissent être enclins à penser que la diminution de leur autorité n'est pas dans l'intérêt de la population indienne, des dirigeants de bande ont exprimé l'opinion que, selon ce choix, la limitation du pouvoir administratif d'une bande en matière de services policiers pourrait bien garantir une force plus efficace dans les réserves[14].

Le groupe de travail a essayé d'établir des comités régionaux afin de faciliter le processus de consultation et a présenté les résultats du processus sur une base régionale :

> Néanmoins, en dépit d'une préférence générale pour le choix 3b), il est devenu évident que ce même choix ne conviendrait pas à toutes les bandes. Certaines voudront conserver le régime actuel d'agents de bande tandis que d'autres préféreront d'autres options. Les résultats de l'étape de consultation se résument le mieux en les analysant région par région[15].

Le groupe de travail a présenté des observations finales. Contrairement à *Wahbung Our Tomorrows* qui était axé en grande partie sur les aspects discriminatoires des services de police, le groupe de travail s'est fait beaucoup moins accusateur dans son explication des lacunes :

> Pour diverses raisons, dont certaines découlent de la situation isolée et reculée de quelques réserves, les services de police ont été moins efficaces, et il en est résulté un plus grand nombre de délits de peu d'importance commis par les habitants[16].

Le groupe de travail a affirmé qu'il fallait accorder plus d'importance au volet prévention des services policiers et «[Q]ue les bandes indiennes soient toujours libres de choisir le genre de services policiers qu'elles désirent dans leurs réserves, pourvu que leur choix soit approuvé par les procureurs généraux des provinces[17]». Il a été recommandé à cette fin d'offrir le choix 3b) aux bandes qui préfèrent ce modèle, de revoir le programme d'agents de bande et d'y apporter des améliorations si la revue conclut au maintien du programme. Le groupe de travail a réalisé que l'amélioration des services policiers dans les réserves coûterait inévitablement plus d'argent, quelle que soit la façon de procéder. Il a

---

14. *Rapport du Groupe de travail sur les services de police dans les réserves*, p. 30.

15. *Rapport du Groupe de travail sur les services de police dans les réserves*, p. 32.

16. *Rapport du Groupe de travail sur les services de police dans les réserves*, p. 1.

17. *Rapport du Groupe de travail sur les services de police dans les réserves*, p. 35.

fourni des estimations des coûts et fait valoir qu'il faudrait encourager les gouvernements provinciaux à payer une proportion convenable des coûts.

Le discours a pris un virage important avec la publication de *Les autochtones et la justice pénale : Rapports de la Conférence nationale et de la Conférence fédérale-provinciale sur les autochtones et le régime de justice pénale*, basés sur les conférences tenues à Edmonton en février 1975, dont les objectifs ont été exprimés par Warren Allmand, le Solliciteur général du Canada à l'époque :

> Nous espérons beaucoup de cette conférence et c'est bien. Les personnes qu'il nous faut sont ici. Nous voulons tous mieux comprendre les problèmes auxquels nous avons à faire face et leur apporter des solutions[18].

Les «personnes qu'il nous faut» incluaient les représentants élus des gouvernements fédéral et provinciaux et des participants autochtones, particuliers et représentants d'organismes autochtones nationaux et provinciaux, ainsi que des représentants d'organismes judiciaires qui répondent aux besoins des autochtones en conflit avec la loi. Les Indiens inscrits, les Métis, les Indiens non inscrits et les Inuit étaient tous représentés. La rencontre d'une durée de trois jours était inhabituelle en ce sens que le troisième jour était en fait une conférence fédérale-provinciale . Alors que ces conférences sont habituellement fermées, les délégués à l'assemblée générale ont été admis cette fois à titre d'observateurs.

La conférence nationale comportait une série d'ateliers concernant la prévention, les services de police, les tribunaux et les services correctionnels, et les préoccupations particulières des Inuit. Ces questions ont été examinées aussi bien dans la perspective des secteurs urbains que celle des régions éloignées. Les recommandations incluaient l'établissement de divers programmes, comme des programmes d'éducation juridique à l'intention des autochtones et une formation interculturelle à l'intention des intervenants non autochtones du régime de justice pénale, le recrutement d'autochtones à titre d'agents du régime de justice pénale et l'établissement de divers mécanismes de consultation et de liaison, comme des comités de citoyens, afin d'étudier les plaintes déposées par des autochtones relativement à la conduite de la police. L'un des thèmes permanents était le besoin de communication entre les autochtones et les non-autochtones, souligné par exemple par le groupe de travail sur la probation, la liberté conditionnelle et l'aide postpénale :

> «Il n'y a aucune raison, dit le groupe, de perpétuer le manque de compréhension entre blancs et autochtones. Nous voulons sortir nos

18. *Les autochtones et la justice*, p. 3.

> autochtones de prison et les ramener chez eux; pour y arriver, nous devons tous écouter la voix de leurs fraternités[19]».

Le programme de la conférence fédérale-provinciale a été établi à partir des suggestions formulées dans les ateliers et présentées à la séance plénière de la conférence nationale. Dans son allocution d'ouverture, M. Allmand a souligné la nécessité de la collaboration fédérale-provinciale, particulièrement concernant les questions des ressources et la poursuite du progrès relatif aux questions présentées à la conférence nationale :

> Une fois que nous nous serons mis d'accord sur les principes, nous devrons retourner dans nos gouvernements et nos ministères et nous pencher sur les détails; nous aurons à déterminer l'effectif et les sommes nécessaires à la réalisation du programme et à décider qui devra payer et pour quoi... Permettez-moi d'exprimer l'espoir qu'on mettra sur pied certains mécanismes permanents qui garantiront la poursuite de ce qui est commencé ici[20].

Les ministres ont adopté, à titre de principes généraux, des lignes directrices visant à permettre aux collectivités autochtones d'assumer des responsabilités plus grandes en matière de planification et de prestation des services de justice pénale, à encourager plus d'autochtones à travailler dans le régime de justice pénale et à favoriser la prévention, la déjudiciarisation, d'autres solutions que l'emprisonnement et la protection des jeunes. La nécessité d'établir des relations plus fréquentes et plus systématiques avec les bandes, leurs conseils et leurs chefs a également été notée. À ces fins, les ministres ont convenu d'une série de résolutions visant à recruter plus d'autochtones, à améliorer et à élargir les programmes et à établir des rapports plus solides entre les collectivités autochtones et les services de justice pénale qui leur sont destinés. Les ministres ont également décidé d'établir un conseil consultatif fédéral des peuples autochtones et du régime de justice pénale afin de surveiller l'évolution de la situation. Le choix des membres du conseil devait être représentatif du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux et territoriaux et des organismes autochtones :

> Le Conseil sera composé d'un représentant de chacun des quatre ministères fédéraux qui s'occupent des affaires des autochtones (la Justice, le Secrétariat d'État, le Solliciteur général et les Affaires indiennes et du Nord), un représentant de chacun des six organismes nationaux autochtones (le Conseil autochtone du Canada, Inuit Tapirisat, les Centres d'accueil, la Fraternité des Indiens du Canada, l'Association des femmes autochtones du Canada et l'Association des étudiants autochtones en droit) et de

---

19. *Les autochtones et la justice*, p. 13.

20. *Les autochtones et la justice*, p. 39.

> représentants, jusqu'à concurrence de quatre, de chaque province ou territoire, délégués par le gouvernement et les autochtones. Chaque province et territoire formera aussi un conseil consultatif comprenant des représentants du gouvernement et des autochtones[21].

Si *Les autochtones et la justice* incluait les points de vue de tous les groupes autochtones, la première tentative en vue de traiter exclusivement les besoins des Métis et des Indiens non inscrits est le *Report of the Metis and Non-Status Indian Crime and Justice Commission*. Ce rapport, publié en 1977, s'appuie sur les travaux effectués dans les rapports antérieurs, faisant référence de façon particulière à *Les Indiens et la loi*, la conférence de 1975 sur laquelle *Les autochtones et la justice* était fondé et les travaux du Conseil consultatif fédéral des autochtones et du régime de justice pénale qui a été établi par la suite. La commission s'est toutefois montrée très déçue par les études et enquêtes antérieures, affirmant qu'elles répétaient les mêmes types de recommandations en produisant peu de résultats concrets :

> [TRADUCTION] En examinant quelques-unes des études ou des enquêtes antérieures, il apparaît immédiatement qu'un grand nombre de recommandations similaires sont présentées encore et encore, particulièrement celles qui concernent une plus grande responsabilité autochtone à l'égard des effectifs et des programmes pour les autochtones [...] Il apparaît souvent que les politiques sont acceptées en principe, mais non en pratique, et que le fait de répéter les mêmes solutions aux vieux problèmes donne l'impression qu'il se passe vraiment quelque chose. On s'attendrait normalement à ce qu'une recommandation présentée à plusieurs reprises depuis 10 ans, sinon plus, pourrait être acceptée. Que les causes ou du moins certaines d'entre elles, de la surreprésentation des autochtones dans le régime de justice pénale pourraient bien être liées à leur situation désavantagée dans ce pays. Le dire est pourtant considéré comme l'affirmation d'une position politique plutôt que la présentation d'une «vraie» explication[22].

Le rapport concède toutefois qu'il existe d'autres raisons pour expliquer la lenteur du progrès dans ce domaine, incluant l'absence de données fiables et le temps qu'il faut pour considérer de vagues recommandations et entreprendre de longues consultations. La commission a essayé de réagir à

---

21. *Les autochtones et la justice*, p. 65.

22. *Report of the Metis and Non-Status Indian Crime and Justice Commission*, p. 3-4.

cette situation en présentant des recommandations spécifiques pouvant être mises en oeuvre immédiatement.

La commission était formée de quatre autochtones possédant de l'expérience en matière de services sociaux et de justice autochtone et elle était présidée par le président du Conseil national des autochtones du Canada à l'époque, Harry Daniels. Dans son introduction au rapport, M. Daniels explique la situation des autochtones dans le régime de justice pénale en termes de questions économiques découlant de la colonisation :

> [TRADUCTION] Il est devenu manifestement apparent que l'un des principaux facteurs était l'absence d'une infrastructure économique suffisante dans la majorité des collectivités dont provenaient les détenus. Ce n'est pas un phénomène qui touche uniquement les peuples autochtones du Canada. Il se produit partout dans le monde où un segment de la société entretient des rapports coloniaux avec un autre. En tant que peuple supposément conquis, nous avons été effectivement empêchés de participer aux institutions et aux structures qui seraient considérées comme ayant un effet positif sur le tissu national. Le fait de ne pas pouvoir disposer d'une infrastructure économique nous a gardés au bas de l'échelle socio-économique, ou même en-deçà, ce qui nous empêche même de nous occuper de notre survie quotidienne avec efficacité. À moins que nous puissions planifier de façon réaliste et objective notre propre avenir en tant que nation et que l'on nous fournisse les moyens de le faire, nous ne pouvons pas envisager véritablement de façon générale, de faire partie intégrante de la mosaïque canadienne [...] Notre revendication antérieure à l'égard du pays doit être satisfaite afin que nous puissions participer au développement économique qui garantirait notre avenir en tant que Canadiens. Tant que cela n'aura pas été fait, les peuples autochtones occuperont les rôles de travailleurs migrants faisant du travail de pacotille ou bien vivant dans leurs collectivités autochtones d'un État providence en attendant que la machine industrielle implacable les écrase et les fasse disparaître[23].

La commission avait choisi au hasard un certain nombre de détenus autochtones de 24 pénitenciers et deux établissements territoriaux. Elle leur avait fait remplir un questionnaire ou les avait rencontrés en entrevue. La commission a élaboré son questionnaire dans un atelier formé de représentants des collectivités autochtones, de la police, d'organismes correctionnels et de justice pénale destinés aux autochtones. Des détenus

---

23. *Report of the Metis and Non-Status Indian Crime and Justice Commission*, p. v-vi.

autochtones et des membres du conseil consultatif fédéral des autochtones et du régime de justice pénale ont également participé à cet atelier. Le questionnaire avait pour objet de produire des constatations sur tous les aspects de l'expérience autochtone dans le système de justice pénale, réunissant notamment des données sur les antécédents des détenus, leurs arrestations et leurs comparutions au tribunal, la vie dans les pénitenciers et la vie en liberté conditionnelle. L'étude a été financée conjointement par le ministère du Solliciteur général, le Service pénitentiaire et le ministère de la Justice[24].

En se fondant sur les résultats obtenus, la commission a présenté une série de recommandations, affirmant que la situation était en grande partie le reflet de la situation socio-économique des peuples autochtones et que les solutions consistaient à encourager une plus grande participation des peuples autochtones et à leur accorder une maîtrise accrue :

> [TRADUCTION] Nous croyons que le traitement des contrevenants n'incombe pas seulement à la prison ou au système pénitentiaire. Nous croyons également que les causes du taux élevé d'emprisonnement des autochtones découlent en grande partie de la situation sociale des peuples autochtones au pays [...] Nous sommes d'avis que les systèmes pénitentiaires et carcéraux sont aux prises avec les conséquences de ce problème beaucoup plus large. Nous croyons également que les peuples autochtones sont prêts, capables et désireux d'assumer les responsabilités qui vont de pair avec la participation, la coopération et la planification à part entière des programmes et des politiques qui les touchent dans tous les secteurs, incluant le système de justice pénale[25].

Les recommandations de la commission visaient à assurer la participation et la responsabilité grâce à la présence des peuples autochtones à tous les échelons des organismes gouvernementaux. Elles tenaient compte du besoin de changement structurel et d'action plus immédiate. Les recommandations de changement structurel étaient fondées en grande partie sur le fait que la commission considère que l'obligation «unidirectionnelle» de rendre compte est un problème d'envergure à l'intérieur du système de justice pénale :

---

24. Ce rapport est intéressant du fait qu'il comprend une répartition des sources de financement. Le centre de consultation du ministère du Solliciteur général a fourni 55 000 $ et les Services pénitentiaires et le ministère de la Justice 15 000 $ chacun. En outre, le salaire de l'un des commissaires a été fourni par le ministère des Affaires indiennes dans le cadre d'une affectation provisoire.

25. *Report of the Metis and Non-Status Indian Crime and Justice Commission*, p. 7-8.

> [TRADUCTION] Nous avons également déterminé que l'obligation «unidirectionnelle» de rendre compte est l'un des principaux problèmes. Les organismes autochtones doivent en effet rendre compte au gouvernement et aux autochtones qu'ils représentent, tandis que le gouvernement ne semble pas devoir rendre compte aux organismes autochtones. Cela crée un sérieux déséquilibre de la structure du système[26].

Pour remédier à cette situation, la commission a recommandé l'établissement de conseils consultatifs provinciaux (recommandés pour la première fois dans *Les autochtones et la justice*[27]), l'élaboration de mécanismes permettant une plus grande participation autochtone par l'entremise d'un comité ministériel spécial du ministère du Solliciteur général et la formation d'équipes régionales chargées de coordonner les efforts en vue d'aider les détenus autochtones. Le rapport propose également que le Conseil consultatif fédéral des autochtones et du régime de justice pénale bénéficie d'un financement garanti et que les représentants du gouvernement fédéral au conseil soient tenus de rendre compte des politiques de leur gouvernement aux représentants des organismes autochtones.

La commission a également présenté une série de recommandations devant être mises en oeuvre immédiatement, incluant l'accroissement du rôle des associations masculines et féminines autochtones et du personnel de liaison autochtone, l'amélioration de la situation socio-économique des autochtones des régions éloignées et l'élaboration d'un plus grand nombre de possibilités et de programmes à l'intention des contrevenantes. Le rapport recommande également de rendre le système de libération conditionnelle et de maintien de l'ordre plus sensible aux besoins des peuples autochtones en établissant un groupe de travail chargé d'étudier la question des services policiers dans les collectivités de Métis et d'Indiens non inscrits. Enfin, la commission proposait d'entreprendre d'autres études, portant en particulier sur les jeunes autochtones dans le système de justice pénale, le fonctionnement du système provincial et l'évaluation de programmes nouveaux et actifs. La commission réclamait la mise en oeuvre de ces recommandations le plus rapidement possible et, à cette fin, recommandait d'organiser un atelier dans un proche avenir afin d'examiner les recommandations et de faire en sorte que le Conseil consultatif fédéral

---

26. *Report of the Metis and Non-Status Indian Crime and Justice Commission*, p. 7.

27. Les conseils consultatifs provinciaux dont la mise sur pied a été recommandée à l'occasion de la Conférence sur les autochtones et le régime de justice pénale ont été créés dans certaines provinces et négligés dans d'autres.

des autochtones et de la justice pénale surveille la mise en oeuvre des recommandations de la Commission.

Les gouvernements provinciaux ont également joué un rôle au début du discours. Un comité d'étude a été formé en 1973 afin d'examiner le fonctionnement des tribunaux provinciaux en Alberta. Le quatrième et dernier rapport du comité traite des peuples autochtones et a été présenté en juin 1978 sous le titre de *Native People in the Administration of Justice in the Provincial Courts of Alberta*. Le comité, présidé par le juge W.J.C. Kirby, a tenu des audiences dans des endroits accessibles aux Indiens vivant en réserve. Des mémoires ont été présentés par l'Indian Association of Alberta, le Metis Association of Alberta, divers conseils de bande, des particuliers et d'autres organismes concernés comme le Native Counselling Services of Alberta. Le rapport a pour objet de [TRADUCTION] «répondre aux points de vue exprimés dans ces mémoires[28]».

Le ton adopté est très différent de celui du rapport de la Metis and Non-Status Indian Crime and Justice Commission. Toutefois, tandis que la commission demandait que le système devienne plus sensible aux besoins des autochtones, le comité d'étude suggérait que les autochtones deviennent plus sensibles aux besoins du système de justice pénale :

> [TRADUCTION] Je crois que la mise en oeuvre des recommandations du comité d'étude rendra les peuples autochtones plus sensibles aux besoins du système canadien de justice[29].

Le rapport se penche sur les problèmes sociaux et économiques qui sont à l'origine des démêlés des autochtones avec la loi, ainsi que sur les rapports entre les autochtones, les services policiers et les tribunaux, présentant des extraits de transcriptions d'audiences publiques tout au long du rapport afin d'illustrer les problèmes dont les autochtones font état. Les recommandations sont accompagnées de réserves indiquant que le comité d'étude n'avait pas pour mandat d'approfondir ces questions :

> [TRADUCTION] Nous n'avons pu accorder l'attention qu'ils méritent à bon nombre des problèmes qui nous ont été signalés, en raison de leur nature et de leur complexité et aussi à cause des limites imposées par notre mandat. Toutefois, le rapport se penche sur les aspects de l'administration de la justice en Alberta touchant les autochtones qui peuvent et qui doivent être corrigés[30].

---

28. *Native People in the Administration of Justice in the Provincial Courts of Alberta, Report #4*, p. 1.

29. *Native People in the Administration of Justice in the Provincial Courts of Alberta, Report #4*, p. 1.

30. *Native People in the Administration of Justice in the Provincial Courts of Alberta, Report #4*, p. 1.

Le comité a recommandé à cette fin un certain nombre de modifications graduelles, incluant l'établissement de structures de liaison et de consultation entre les autochtones et le système provincial, l'amélioration de programmes comme ceux qui concernent les gendarmes spéciaux et les aides judiciaires autochtones et l'engagement de fonds destinés à des programmes de désintoxication et à des programmes de loisirs. Afin de procéder à la mise en oeuvre de ces recommandations dans un délai raisonnable, le comité a recommandé que le procureur général et le solliciteur général établissent un bureau chargé d'entreprendre et de surveiller la mise en oeuvre des recommandations du rapport.

ANALYSE DU DISCOURS : DE 1967 À 1978

Conformément à notre examen des documents qui ont été publiés au cours de cette période, il pourrait être utile de présenter un certain nombre d'observations relatives à la nature du discours. Les participants au discours, le processus et les idées présentaient certaines qualités qui ont rendu cette période distincte.

Les participants

Une vaste gamme d'intervenants a pris part au discours de cette période. On trouve des documents élaborés par des organismes non autochtones et non gouvernementaux, des organismes autochtones nationaux et provinciaux et des ministères fédéraux et provinciaux. Les intérêts représentés sont tout aussi variés. Les préoccupations des Indiens inscrits concernant le système de justice pénale ont mérité une certaine attention, des efforts ont été faits, comme en témoignent des documents comme *Les autochtones et la justice*, afin de veiller à ce que les intérêts des Inuit, des Métis et des Indiens non inscrits soient représentés, et le *Report of the Metis and Non-Status Indian Crime and Justice Commission* a permis de faire entendre spécifiquement les préoccupations des Métis et des Indiens non inscrits. Même *Les Indiens et la loi* englobe les Métis et les Inuit. La tension entre la diversité et la globalité des intérêts autochtones donne de l'intérêt au discours de cette période.

Les documents ont fait état d'une certaine préoccupation à l'égard de l'obligation de rendre compte et de la représentation. Le *Report of the Metis and Non-Status Indian Crime and Justice Commission* s'élève contre ce qu'il considère comme l'obligation «unidirectionnelle» de rendre compte, faisant en sorte que [TRADUCTION]«Les organismes autochtones doivent en effet rendre compte au gouvernement et aux autochtones qu'ils représentent, tandis que le gouvernement ne semble pas devoir rendre compte aux

organismes autochtones[31]». Ce genre de question est également abordé dans les recommandations de la commission concernant le Conseil consultatif fédéral des autochtones et du régime de justice pénale (FAC). La commission a recommandé que la présidence soit partagée par tous les organismes participants afin de garantir l'égalité de représentation de tous les intérêts et que les représentants gouvernementaux soient tenus de rendre compte des politiques ministérielles au conseil :

> [TRADUCTION] La présidence permanente du FAC a été et est maintenant exercée par le représentant du ministère du Solliciteur général. Nous croyons qu'une rotation donnerait lieu à une meilleure représentation des préoccupations et des intérêts des différents organismes participants. [...]
>
> Finalement, le FAC doit rendre compte aux peuples autochtones du Canada. C'est un principe gravement négligé pour le moment. Nous croyons que le FAC deviendrait plus efficace si les ministères qui y sont représentés devaient rendre compte de leur politique ministérielle aux organismes autochtones. En retour, les organismes autochtones nationaux sont tenus de rendre compte aux autochtones du Canada[32].

Le processus

On peut également mieux comprendre l'évolution du discours en examinant comment les participants se sont intégrés au processus. Nous voyons, par exemple, qu'on a accordé beaucoup d'importance à l'obtention de la participation des peuples autochtones. Cela est notamment évident dans le cas du comité qui a élaboré *Les Indiens et la loi*, qui indiquait de façon explicite quels étaient les membres autochtones. De tels efforts afin de rendre la participation autochtone évidente et visible semblent indiquer que leur participation était souhaitée. On constate également cette préoccupation dans *Native People in the Administration of Justice in the Provincial Courts of Alberta*, où le comité d'étude s'appuie beaucoup sur des extraits des audiences, et particulièrement les témoignages des autochtones, dans la présentation de son rapport.

L'importance de la discussion tripartite a également été mise en valeur au cours de cette période. Cela est clair dans *Les Indiens et la loi* et dans *Les autochtones et la justice*, puisque la présence des représentants des organismes autochtones et des gouvernements fédéral et provinciaux est

---

31. *Report of the Metis and Non-Status Indian Crime and Justice Commission*, p. 7.

32. *Report of the Metis and Non-Status Indian Crime and Justice Commission*, p. 202 et 203.

évidente dans la composition du comité et dans celle de la conférence. Les organisateurs semblent tirer une certaine fierté de cette réalisation, comme on peut le constater chez Warren Allmand lorsqu'il affirme que «les personnes qu'il nous faut sont ici».

Il faut cependant examiner les documents de plus près pour savoir dans quelle mesure la participation autochtone était réelle, plutôt que symbolique. Nous voyons par exemple, dans certains cas, que si des autochtones ont participé au processus, cette participation n'a peut-être pas eu le même poids que celle des gouvernements fédéral et provinciaux. Cela ressort par exemple du *Rapport du Groupe de travail sur les services de police dans les réserves*. Bien que le groupe de travail prétende dans son plan qu'il entend «élaborer, de concert avec les Indiens, différentes façons de résoudre ces problèmes[33]», il a présenté aux autochtones une série d'options, au lieu de leur permettre de participer vraiment à leur élaboration. En outre, si les consultations ont révélé que le «Choix 3b)» faisait le bonheur de la GRC et des gouvernements provinciaux, les bandes n'ont pas toutes eu la même réaction. Le groupe de travail a néanmoins prétendu qu'il avait obtenu l'approbation générale du Choix 3b) et a recommandé sa mise en oeuvre. De plus, s'il prévoyait l'examen du Programme des agents de police des bandes, qui obtenait la faveur de certaines des bandes consultées, afin de laisser un autre choix à certaines bandes, le choix en question était sous réserve de l'approbation provinciale :

> Que les bandes indiennes soient toujours libres de choisir le genre de services policiers qu'elles désirent dans leurs réserves, pourvu que leur choix soit approuvé par les Procureurs généraux des provinces[34].

Nous voyons également qu'au cours de la période de 1967 à 1978, les participants étaient nombreux à souhaiter que les processus d'interaction deviennent institutionnels et formels. On le constate, par exemple, dans les recommandations de la Metis and Non-Status Crime and Justice Commission en faveur de l'établissement de conseils consultatifs provinciaux et d'un comité ministériel du ministère du Solliciteur général comportant trois autochtones. Cela est également évident dans *Wahbung Our Tomorrows*, qui réclamait une commission tripartite de police tribale, et dans *Les autochtones et la justice* qui proposait l'établissement d'un comité consultatif fédéral et dont la proposition a été de fait mise en oeuvre.

La lenteur des progrès a également été source de contrariétés au cours de cette période. Cela ressort tout particulièrement du *Report of the Metis*

---

33. *Rapport du Groupe de travail sur les services de police dans les réserves*, p. 6.

34. *Rapport du Groupe de travail sur les services de police dans les réserves*, p. 34.

and Non-Status Crime and Justice Commission, qui s'en prend aux recommandations des rapports antérieurs parce qu'elles sont répétitives et difficiles à mettre en oeuvre. Ce sentiment d'impatience apparaît également dans *Native People in the Administration of Justice in the Provincial Courts of Alberta* qui recommandait l'établissement d'un bureau par le procureur général et le solliciteur général afin de veiller à ce que la mise en oeuvre [TRADUCTION] «puisse être réalisée dans un délai raisonnable par du personnel sans autres responsabilités[35]». De même, le *Report of the Metis and Non-Status Indian Crime and Justice Commission* offre deux séries de recommandations, l'une de nature plus structurelle et l'autre exigeant une mise en oeuvre plus immédiate, dans l'espoir d'apporter rapidement au moins quelques changements.

Les idées

Le troisième et dernier élément du discours a trait aux idées présentées dans les documents de cette période et à leur libellé. La grande variété d'idées épousées au cours de cette période reflète sans doute en partie les différents mandats des participants au discours. En général, cependant, nous avons noté que les documents accordaient dans l'ensemble beaucoup d'importance aux questions connexes de contrôle, de compétence et de financement, comme aux causes socio-économiques du crime, à la nécessité d'établir des mécanismes de prévention et au rôle des programmes spéciaux visant à améliorer les rapports des autochtones avec le système de justice pénale.

L'idée de la nécessité d'un plus grand contrôle autochtone à long terme sur les programmes de justice pénale a été épousée en particulier dans les documents publiés par les organismes autochtones, à savoir *Wahbung Our Tomorrows* et le *Report of the Metis and Non-Status Indian Crime and Justice Commission*. Un grand nombre de rapports ont également traité des questions de compétence. Certains rapports ont fait valoir que la confusion et l'opposition entourant la désignation des autorités compétentes pour apporter des changements dans un domaine particulier a bloqué le progrès sur certaines questions, particulièrement dans le cas des services policiers dans les réserves. Nous voyons, par exemple, des points de vue différents sur la nature de la compétence dans des rapports comme *Les Indiens et la loi* et le *Rapport du Groupe de travail sur les services de police dans les réserves*. Le premier considérait que la compétence en matière de services policiers était une responsabilité tripartite, tandis que le second estimait que la plus grande part de responsabilité incombait aux gouvernements provinciaux.

---

35. *Native People in the Administration of Justice in the Provincial Courts of Alberta, Report #4*, p. 74.

Le financement est lié à la compétence. La plupart des documents réclament un financement accru. On constate en outre un certain sens de la responsabilité financière dans des documents gouvernementaux comme le *Rapport du Groupe de travail sur les services de police dans les réserves*, qui présente des estimations des coûts et recommande que le gouvernement provincial fournisse une part proportionnelle du financement des services policiers dans les réserves.

Les documents soulignent également les causes de la criminalité. Ils établissent surtout un lien entre le taux élevé de criminalité chez les autochtones et les conditions sociales et économiques dans lesquelles ils vivent. Ce lien est évoqué, par exemple, dans *Wahbung Our Tomorrows*, dans le *Report of the Metis and Non-Status Crime and Justice Commission*, et dans *Native People in the Administration of Justice in the Provincial Courts of Alberta*. Les rapports des organismes autochtones considèrent cependant de façon générale que le désavantage social, économique et politique est le produit du colonialisme et du racisme, ainsi que de l'état de dépendance et d'impuissance qu'ils ont engendré. Un passage du *Report of the Metis and Non-Status Crime and Justice Commission* illustre la nécessité de placer l'accent à la fois sur le bien-être économique et social et sur l'absence de racisme afin d'améliorer la situation :

> [TRADUCTION] À moins de changements spectaculaires dans les conditions de vie des peuples autochtones et d'un changement spectaculaire des attitudes et des perceptions des décideurs à l'égard des autochtones, les attitudes et les perceptions de la société canadienne demeureront les mêmes[36].

Voilà qui contraste vivement avec le *Rapport du Groupe de travail sur les services de police dans les réserves* qui ne mentionne pas la discrimination et lie plutôt l'incidence élevée de la criminalité autochtone à des facteurs comme l'isolement des collectivités autochtones.

Finalement, nous voyons au cours de cette période qu'une valeur considérable est accordée à l'importance des programmes spéciaux, particulièrement ceux dotés de volets de prévention, pour répondre aux besoins des autochtones en conflit avec la loi. L'une des raisons principales qui ont suscité l'émergence du dialogue sur le développement des programmes a été la conférence de 1975 sur *Les autochtones et la justice*, qui a favorisé l'éclosion d'un certain nombre de programmes au cours de cette période[37]. Certains programmes ont été établis à l'intérieur des organismes existants de justice pénale, comme le Programme des gendarmes

---

36. *Report of the Metis and Non-Status Indian Crime and Justice Commission*, p. vii.

37. Griffiths et Verdun-Jones, p. 550.

spéciaux autochtones de la GRC entrepris en 1973, le Programme des gendarmes spéciaux des bandes de l'OPP entrepris en 1975, le Programme de formation de juges de paix autochtones et le Programme d'assistance parajudiciaire aux autochtones. D'autres programmes ont pris la forme de structures judiciaires distinctes créées et gérées par les bandes et les collectivités indiennes. C'est le cas par exemple de programmes comme celui de la Police tribale Dakota-Ojibway au Manitoba et celui de la Police amérindienne au Québec, créés tous les deux en 1978 et établis de façon générale sur le modèle des organismes non autochtones de justice pénale, bien que certains efforts aient été faits pour rétablir les méthodes traditionnelles. Ces programmes, et le discours en général, étaient axés sur l'adaptation du système de justice pénale existant afin de répondre aux besoins des peuples autochtones.

Ce nouvel accent en faveur des initiatives et des programmes spéciaux date des années 70, qui ont vu non seulement le développement des programmes conçus pour les autochtones à l'intérieur du système de justice pénale, mais également une expansion rapide du système et une augmentation concurrente des budgets d'opération et des dépenses[38]. Cette vague de dépenses en matière de justice pénale, combinée à la sensibilisation croissante des Canadiens à la situation des autochtones, stimulée cette fois par des documents comme le rapport Hawthorn et des événements comme le procès de Donald Marshall, ont introduit une pléthore de programmes et d'initiatives destinés aux autochtones.

Dans une grande mesure, le fait de placer l'accent sur les programmes était la stratégie des participants gouvernementaux. D'autres participants ont axé leurs efforts sur le besoin d'accroître le contrôle autochtone et d'alléger les problèmes socio-économiques afin d'empêcher la manifestation du comportement criminel, plutôt que sur le traitement des besoins des autochtones une fois qu'ils sont entre les mains du système de justice pénale. Ces façons différentes de voir les choses reflètent les façons dont les rapports entre les autochtones et les non-autochtones ont été peints dans les documents. Les recommandations du gouvernement avaient pour objet d'adapter le système aux besoins des autochtones grâce à des initiatives de sensibilisation interculturelle, de recrutement actif d'autochtones au sein des professions du système de justice pénale, d'une communication accrue et de plus de consultations entre le système de justice pénale et les collectivités autochtones. On croyait de façon générale que l'ajout de programmes spéciaux au système courant permettrait de répondre aux besoins des autochtones. C'est une philosophie qui envahit des rapports comme *Les autochtones et la justice* :

---

38. Griffiths et Verdun-Jones, p. 591.

> Au sujet de la probation, on mentionne comme problèmes les possibilités limitées pour l'autochtone d'être mis en probation, le choix restreint offert au magistrat lorsqu'il envisage cette mesure et l'absence de services de réadaptation pour les autochtones qui désirent retourner chez eux. On propose, entre autres, de créer, au sein du service de probation, une section spéciale chargée des autochtones, de recruter des autochtones qui agiraient comme agents de probation et d'établir des foyers nourriciers et/ou communautaires pour les jeunes délinquants. On aimerait, en outre, qu'il soit plus facile pour l'autochtone d'obtenir une libération conditionnelle[39].

En revanche, les recommandations des participants non gouvernementaux, comme l'Association correctionnelle du Canada dans *Les Indiens et la loi*, avaient pour objet d'alléger les désavantages sociaux et économiques afin de pouvoir traiter ensuite les questions de justice :

> Nous avons insisté, tout au long de ce rapport, sur le fait qu'il est presque inutile de tenter de résoudre les problèmes des Indiens et des Esquimaux qui ont des démêlés avec la loi, sans un effort parallèle pour régler leurs problèmes économiques et sociaux. Les difficultés associées à l'alcool demandent une attention spéciale, mais l'abus de l'alcool est lui-même relié à ces problèmes sociaux et économiques de base[40].

En outre, les participants autochtones, comme l'Indian Tribes of Manitoba dans *Wahbung Our Tomorrows*, et la Metis and Non-Status Indian Crime and Justice Commission, ont commencé à parler de façon explicite de la nécessité d'un plus grand contrôle autochtone dans la conception et la prestation des programmes.[TRADUCTION] « Nous croyons également que les peuples autochtones sont prêts, capables et désireux d'assumer les responsabilités qui vont de pair avec la participation, la coopération et la planification à part entière des programmes et des politiques qui les touchent dans tous les secteurs, incluant le système de justice pénale[41] ». Le point de vue des participants non gouvernementaux et autochtones dénote une moins grande confiance dans la capacité du système

---

39. *Les autochtones et la justice*, p. 11.

40. *Les Indiens et la loi*, p. 58. Des discussions semblables des facteurs socio-économiques influençant le comportement criminel se trouvent dans *Wahbung Our Tomorrows* et dans *Report of the Metis and Non-Status Indian Crime and Justice Commission*.

41. *Report of the Metis and Non-Status Indian Crime and Justice Commission*, p. 8.

à répondre aux besoins des autochtones à l'intérieur des structures existantes.

DE 1978 À 1988 : LE CALME

La publication de *Native People in the Administration of Justice in the Provincial Courts of Alberta* en 1978 a été suivie d'une période de silence de sept ans. Notre collection de documents ne contenait aucun rapport sur les autochtones et la justice pénale publié au cours de cette période. Cela marque un grand contraste avec la décennie précédente où six documents pertinents ont été publiés, et avec les années 1988 à 1992, qui ont vu la publication de 17 documents. Nous notons une période semblable d'inactivité, bien que légèrement plus tôt, dans le développement du discours sur l'éducation autochtone[42]. Cela pourrait s'expliquer en partie par les préoccupations relatives à la Constitution. Les participants fédéraux, provinciaux et autochtones exprimaient leurs préoccupations par l'entremise du processus constitutionnel plutôt qu'en élaborant des documents traitant de questions particulières.

Le silence a toutefois été rompu avec la publication de *Reflecting Indian Concerns and Values in the Justice System* en avril 1985. Il s'agit d'un rapport fondé sur des études conjointes de faisabilité entreprises conjointement par le gouvernement du Canada, celui de la Saskatchewan et la Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN). Les études en question avaient pour objectif général [TRADUCTION] «d'examiner la situation courante en rapport avec les conditions de vie des peuples indiens de la Saskatchewan et de recommander des améliorations ou des modifications possibles à l'intérieur du cadre constitutionnel et juridique existant, afin que le système de justice reflète mieux les préoccupations, les intérêts, les valeurs et la culture indiennes[43]». Le rapport reconnaît que les modifications constitutionnelles ou juridiques peuvent être utiles, mais il limite cependant le champ des études de faisabilité à des modifications du système existant dans les quatre principaux domaines examinés — l'application de la loi, les services correctionnels, les juges de paix autochtones et le rôle du Pacificateur, et le droit coutumier.

Le travail sur le terrain a été entrepris par quatre groupes sous la direction d'un comité directeur formé de représentants du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial et de la FSIN. Compte tenu de la brièveté du délai d'élaboration du rapport — d'août 1984 à mars 1985 — il n'a pas été possible de faire une étude approfondie de toutes les réserves de

---

42. Le discours sur l'éducation autochtone s'est relativement tu de 1976 à 1982.

43. *Reflecting Indian Concerns and Values in the Justice System*, p. i.

la Saskatchewan et on a plutôt tenté de visiter des collectivités représentatives de la diversité des tribus de la Saskatchewan.

Le rapport se distingue par son examen préliminaire du droit coutumier et son traitement de la confusion et de l'ambiguïté entourant le terme. Il s'agit d'un abandon important de la notion des programmes spéciaux vue dans les rapports antérieurs des gouvernements, qui préconisent de renforcer le système existant, avec quelques adaptations mineures, plutôt que de reconnaître qu'il existe d'autres façons d'appliquer un système de justice pénale.

Chez les auteurs du rapport, la reconnaissance de la légitimité des concepts autochtones traditionnels de justice a sans doute été influencée par les courants généraux de la pensée en matière de justice pénale au cours de cette période. Les années 80 ont été marquées par une volonté d'augmenter la participation communautaire et d'établir un système de justice à caractère participatif — soit un système utilisant des techniques de résolution de conflits comme la médiation et la négociation et dont l'objet est de réaliser des ententes consensuelles entre les parties et de restaurer l'ordre. Un tel système de justice est également susceptible d'être moins coûteux, plus rentable et plus efficace que la formule contradictoire de la justice pénale[44].

Les similarités entre la justice participative et la justice autochtone traditionnelle sont évidentes. Les principes de la justice traditionnelle semblent avoir été mieux accueillis à partir du moment où les principes de justice participative ont commencé à se faire jour. En d'autres termes, les principes de négociation et de médiation ont acquis une certaine légitimité dès lors qu'ils ont été présentés sous une forme que la majorité non autochtone pouvait reconnaître et comprendre.

D'après le document, l'intérêt pour le droit coutumier s'est manifesté à la suite des conférences des premiers ministres :

> [TRADUCTION] Depuis la conférence des premiers ministres de 1983 sur les questions autochtones, le gouvernement fédéral et un certain nombre de gouvernements provinciaux ont montré qu'ils étaient intéressés à mieux reconnaître les coutumes autochtones[45].

La discussion du droit coutumier qui s'ensuivit met toutefois en valeur les problèmes de définition et la tendance à donner au terme des significations différentes dans des contextes différents :

> [TRADUCTION] L'expression «droit coutumier» utilisée dans le contexte de la présente étude ne prétend pas définir l'utilisation de «coutume» ou «droit coutumier» dans d'autres contextes [...]

---

44. Griffiths et Verdun-Jones, p. 595.

45. *Reflecting Indian Concerns and Values in the Justice System*, p. 1.

> La définition et les perceptions de ce qu'est la «loi» sont en général très différentes chez les non-Indiens et chez un grand nombre de membres des collectivités indiennes. Pour les Indiens, le «droit coutumier» n'est pas nécessairement une série de règles mais correspond plutôt à ce que les membres de la collectivité savent être juste en raison de l'éducation qu'ils ont reçue. Le problème de terminologie et de perception est certainement inhérent à ce type d'étude et une étude aussi brève ne peut répondre à la question [...]
>
> L'expression «droit coutumier» et la recherche de règles posent problème parce que les Indiens ne considèrent pas de façon générale que leurs propres coutumes constituent la «loi», au sens qu'ils donnent à la «loi» du système juridique dominant. En outre, ce qui semble être le «droit coutumier» ne se décrit pas facilement comme une «règle»[46].

Les recommandations du rapport sont axées sur une participation accrue des collectivités indiennes à tous les aspects du système de justice, une meilleure information des collectivités indiennes au sujet du fonctionnement du système de justice et une approche communautaire à l'égard des problèmes, privilégiant les valeurs et les coutumes indiennes ainsi que la collaboration entre les divers paliers de gouvernement et les collectivités indiennes. Des recommandations ont également été présentées afin d'améliorer le Programme de formation de juges de paix autochtones et le Programme des gendarmes spéciaux des bandes, d'encourager le recours aux pacificateurs, d'établir des comités locaux de justice communautaire et d'accroître les services consultatifs juridiques pour favoriser le développement de ces recommandations.

L'étape suivante dans l'évolution du discours a été *Policing Services on Reserves in Manitoba*, publié en novembre 1985 par le procureur général du Manitoba. Ce rapport présente un examen des trois services policiers indiens dans les réserves au Manitoba : le Programme des agents de police des bandes, le Dakota Ojibway Tribal Council Police Program et le Programme des gendarmes spéciaux autochtones de la GRC. Les forces et les faiblesses de ces programmes ont été déterminées en examinant la documentation relative à l'application de la loi dans les réserves et en menant des entrevues avec neuf chefs indiens du Manitoba. Les constatations révèlent qu'il était souhaitable et inévitable d'accorder aux collectivités indiennes un plus grand contrôle sur les services policiers dans les réserves, compte tenu du mouvement en faveur de l'autonomie gouvernementale :

---

46. *Reflecting Indian Concerns and Values in the Justice System*, p. 1, 8, 9, 12.

> [TRADUCTION] Les constatations de cet examen plutôt bref indiquent que les Indiens désirent diriger les services policiers dans les réserves. Il était accepté de façon générale que le contrôle indien des services policiers dans les réserves ira de pair avec l'autonomie gouvernementale indienne et cela était perçu comme la façon la plus efficace de fournir les services policiers dans les réserves à l'avenir [...]
>
> Les services policiers gérés par les Indiens dans les réserves étaient perçus comme un résultat inévitable et généralement souhaitable de l'autonomie gouvernementale indienne à venir[47].

Le rapport définit les programmes administrés par les bandes, ou les «programmes de services policiers autonomes», d'une façon particulière :

> [TRADUCTION] L'expression «programme de services policiers autonomes» a été utilisée dans le présent rapport pour décrire les programmes administrés par les bandes. Il ne s'agit pas d'une force entièrement indépendante et dotée de pleins pouvoirs d'arrestation, mais plutôt seulement du pouvoir et de la compétence de chaque programme existant[48].

Le rapport recommande l'établissement d'un comité directeur permanent formé de représentants du système de justice et de la population indienne vivant dans les réserves afin de prendre en compte les préoccupations relatives aux services policiers dans les réserves et à l'administration de la justice. Le comité comprendrait des représentants [TRADUCTION] «du Procureur général, de la cour des juges provinciaux (cour de circuit), de la GRC, des services chargés de l'application de la loi, de la Commission de police du Manitoba, du Procureur général du Manitoba, du MAINC, un représentant de chaque conseil tribal de la province et un représentant de chacune des trois réserves indiennes qui n'appartiennent pas à un conseil tribal (Fort Alexander, Dakota Tipi et Norway House)[49]». Le rapport recommande que le comité directeur présente une proposition au ministère du Solliciteur général et au MAINC afin d'obtenir du financement pour des recherches approfondies destinées à produire l'information nécessaire à la planification à long terme des services policiers dans les réserves.

Malgré le ralentissement de l'activité, les deux documents de cette période que nous avons examinés se distinguent à la fois de ceux de la période précédente et de celle qui a suivi.

---

47. *Policing Services on Reserves in Manitoba*, p. i, 33
48. *Policing Services on Reserves in Manitoba*, p. 2.
49. *Policing Services on Reserves in Manitoba*, p. 36.

Les participants
Une innovation s'est présentée sous la forme des études conjointes effectuées par les gouvernements du Canada et de la Saskatchewan et la FSIN. Les rapports entre les participants étaient régis par un protocole d'entente, et le comité directeur comprenait un représentant de chacun des trois signataires. La première période du discours (de 1967 à 1978), a été marquée par des appels à une plus grande collaboration d'ordre juridictionnel dans des rapports comme celui du *Groupe de travail sur les services de police dans les réserves* et *Les autochtones et la justice*. Nous voyons, en 1985, l'établissement d'une forme institutionnalisée de collaboration et de compréhension entre le Canada, la Saskatchewan et la FSIN.

Le processus
L'adoption d'une structure tripartite est importante parce qu'elle signifie que chacun des participants a eu le même poids et la même influence dans le processus — caractéristique absente du discours auparavant. Toutefois, en regardant la situation de plus près, nous constatons que les quatre groupes de travail qui ont présenté les résultats de leurs activités au comité directeur comprenaient un seul représentant de la FSIN par groupe de travail, tandis que les ministères provinciaux et fédéraux comptaient en moyenne deux et quatre représentants respectivement. Il s'agit peut-être d'une conséquence des ressources respectives, mais on peut quand même s'interroger sur la parité des rôles des trois participants.

L'une des autres caractéristiques des processus vaut la peine d'être notée. Il ressort des deux documents en question — *Reflecting Indian Concerns and Values in the Justice System* et *Policing Services on Reserves in Manitoba* — que les limites de temps et d'argent, ont constitué des obstacles considérables :

> [TRADUCTION] En ce qui concerne la recherche entreprise, le manque de temps a fait en sorte que les groupes de travail se sont concentrés sur les statistiques et les documents les plus pertinents qui étaient disponibles et ont essayé de présenter l'information la plus complète possible [...]
>
> Comme il n'était pas possible de considérer ces recommandations autrement que de façon préliminaire et que nous ne pouvions pas en projeter le coût de mise en oeuvre, il est évident que nous les présentons sous réserve d'autres considérations financières et politiques[50].

50. *Reflecting Indian Concerns and Values in the Justice System*, p. ii.

> En examinant les constations de cette enquête, il est important de garder à l'esprit que nous avons interrogé seulement neuf chefs indiens du Manitoba. Les opinions de ces chefs ne peuvent pas être considérées comme représentatives des opinions de tous les chefs indiens du Manitoba. Nos constatations doivent être interprétées avec prudence, et ne doivent, en aucune façon, être considérées comme fiables ou définitives[51].

Les deux rapports recommandent un examen plus approfondi des questions qui n'ont pu être étudiées de façon définitive. Les auteurs de l'étude manitobaine étaient chargés par exemple de [TRADUCTION] «systématiser les modèles existants de services policiers dans les réserves indiennes et d'étudier comment les chefs indiens voient leurs problèmes et ce qu'ils souhaitent pour l'avenir». Les recommandations laissent toutefois à penser que les constatations des rapports étaient inconcluantes et indiquent que les mêmes questions devraient être approfondies par un comité directeur établi notamment pour [TRADUCTION] «donner aux conseils de bandes la possibilité d'exprimer leurs préoccupations relativement à l'administration du système de justice dans leurs réserves». Il a été recommandé en outre, que le comité directeur fasse une étude approfondie afin de combler le vide laissé par [TRADUCTION] «le manque de données sur le succès et l'échec des programmes existants de services policiers dans les réserves et le manque de données permettant de déterminer l'orientation des services policiers dans les réserves[52]».

De même, dans *Reflecting Indian Concerns and Values in the Justice System*, le processus d'étude des questions de droit coutumier a souffert du manque de temps :

> [TRADUCTION] un certain nombre d'obstacles d'ordre pratique nous ont empêché de mener à terme le travail de recherche sur le terrain envisagé initialement. Il faut noter ici qu'il n'a pas été possible d'étudier complètement les 69 réserves de la Saskatchewan dans le court laps de temps dont nous disposions. Nous avons visité seulement huit collectivités. Indépendamment des problèmes et du cadre temporel de l'étude, les entrevues nous ont permis de «sentir» la question du droit coutumier indien comme nous le souhaitions[53].

Le rapport recommande d'approfondir les conclusions de l'étude afin de [TRADUCTION] «s'appuyer sur le sentiment général en matière de droit

---

51. *Policing Services on Reserves in Manitoba*, p. 28.

52. *Policing Services on Reserves in Manitoba*, pp. 1, 37, 38.

53. *Reflecting Indian Concerns and Values in the Justice System*, p. 7.

coutumier indien que nous avons pu développer dans le cadre du projet[54]». Cela indique que l'absence de progrès sur les questions relatives à la justice pénale autochtone au cours de cette période peut être liée à un manque de ressources pour étudier ces questions efficacement.

Les idées

Dans les documents de cette période, on note deux idées marquantes : la reconnaissance d'un lien de plus en plus clair entre les questions de justice pénale et l'autonomie gouvernementale, et l'effort en vue de définir les mots importants pour le développement du discours.

Il ressort de façon évidente des deux documents que les auteurs se sont rendu compte que les questions de justice pénale étaient de plus en plus conceptualisées à l'intérieur d'une sphère plus grande de changement constitutionnel et de mouvement vers l'autonomie gouvernementale. Cela est évident, par exemple, dans l'objectif de *Reflecting Indian Concerns and Values in the Justice System* :

> [TRADUCTION] Les études avaient pour objectif général d'examiner la situation courante en rapport avec les conditions de vie des peuples indiens de la Saskatchewan et de recommander des améliorations ou des modifications possibles à l'intérieur du cadre constitutionnel et juridique existant, afin que le système de justice reflète mieux les préoccupations, les intérêts, les valeurs et la culture des Indiens[55].

En reconnaissant simplement que son objectif était de travailler «à l'intérieur du cadre constitutionnel et juridique existant», les auteurs du rapport reconnaissent qu'on a envisagé des changements constitutionnels et juridiques qui auraient un effet en matière de justice pénale.

La lecture de *Policing Services on Reserves in Manitoba* indique que ses auteurs ont tenu compte de la nécessité de lier les questions de services policiers aux questions d'autonomie gouvernementale, en présentant des recommandations conformes à l'instauration future de l'autonomie gouvernementale :

> [TRADUCTION] Il existe une forte possibilité que les programmes de polices administrés par les Indiens constitueront l'un des aspects de l'autonomie gouvernementale indienne. Il est évident en ce moment que les conseils de bandes du Manitoba n'ont pas l'expérience et les connaissances nécessaires pour entreprendre l'établissement et la gestion d'un service de police. Il faut par conséquent accorder la

54. *Reflecting Indian Concerns and Values in the Justice System*, p. 72.

55. *Reflecting Indian Concerns and Values in the Justice System*, p. i.

priorité à l'élaboration d'un plan évolutif qui leur permettra d'acquérir l'expérience et les connaissances nécessaires[56].

La volonté d'inclure les questions d'autonomie gouvernementale dans le discours ressort également des questions traitées et des idées exprimées. *Reflecting Indian Concerns and Values in the Justice System*, par exemple, comprend un examen détaillé des questions relatives au droit coutumier qui traduit une ouverture sur des approches différentes de la justice; à savoir que les solutions au problème des autochtones vis-à-vis du système de justice pénale ne sont peut-être pas limitées à l'adaptation du système euro-canadien et pourraient plutôt dépendre de l'acceptation d'un autre système de contrôle social légitimement inspiré du droit coutumier.

La discussion du droit coutumier fait ressortir l'ambiguïté des termes. *Reflecting Indian Concerns and Values to the Justice System* s'efforce de définir la notion de droit coutumier. *Policing Services on Reserves in Manitoba* s'attarde également sur les questions de définition puisque ce rapport qualifie les programmes de services policiers administrés par les bandes de «programmes de services policiers autonomes», entendant par là l'autorité et la compétence relatives aux programmes, mais non son indépendance. Il règne une certaine confusion qui empêche de préciser dans quelle mesure les mots «contrôle», «compétence» et «autonomie» ne sont pas synonymes.

Notre analyse de la période de 1978 à 1988, bien que basée sur seulement deux documents, reflète une certaine transition dans le discours. Si le discours de la période précédente était centré sur des programmes spéciaux sans reconnaître le mouvement vers l'autonomie gouvernementale, les deux documents publiés entre 1978 et 1988 commencent à reconnaître l'existence possible d'une autre voie. La période qui suit s'inspire des idées mentionnées dans *Reflecting Indian Concerns and Values in the Justice System* et dans *Policing Services on Reserves in Manitoba*, au moment où le discours commence à traiter de façon plus explicite du droit à l'autonomie gouvernementale et de ses répercussions sur la justice pénale autochtone.

De 1988 à 1992 : La tempête

La période de 1988 à 1992 a vu jaillir les idées et les événements sous l'oeil de plus en plus intéressé du public. Il suffit de constater l'énorme volume de documents produits; des 25 documents de notre collection, 17 ont été publiés entre 1988 et 1992. Les documents les plus anciens de cette période s'attardent aux questions de services policiers et correctionnels. Un grand nombre des documents plus récents sont le fruit d'un examen complet

56. *Policing Services on Reserves in Manitoba*, p. 38.

des questions. Les éléments les plus notables de la collection sont les rapports des commissions provinciales d'enquête sur la justice de l'Alberta, du Manitoba et de la Saskatchewan. Ces documents révèlent des transformations sur le plan de l'importance relative accordée aux participants et sur celui du processus d'interaction, et marquent finalement l'arrivée de nouvelles valeurs et concepts clés dans les documents.

Les références implicites à l'autonomie gouvernementale dans les documents de 1985 ont été renforcées et refondues dans *Locking Up Natives in Canada: A Report of the Canadian Bar Association Committee on Imprisonment and Release*, publié en 1988. Ce document rédigé par Michael Jackson au nom du comité est fondé sur des études comparatives exécutées au Canada, aux États-Unis, en Australie et en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Il porte sur les systèmes de justice autochtone et la détermination des peines imposées aux autochtones, et examine la situation des autochtones détenus dans les prisons canadiennes. L'importance de ce document se situe dans son introduction du concept de pluralisme juridique et du concept d'autonomie gouvernementale en ce qui concerne la justice pénale, en tant que systèmes parallèles. Dans l'introduction de ces concepts, le document affirme qu'il existe une autre façon possible de rendre la justice, comme le laissait entendre précédemment *Reflecting Indian Concerns and Values in the Justice System*. *Locking Up Natives* examine en profondeur les constatations de l'Australian Law Reform Commission et cite son interprétation du pluralisme juridique :

> [TRADUCTION] Pour les pionniers australiens, il ne conviendrait pas de saluer le «caractère autochtone». Le fait que ledit «caractère autochtone» est si flou constitue à la fois sa force et sa faiblesse. Il peut reconnaître simplement une autre minorité ethnique à l'intérieur de la panoplie multiculturelle. Nous avons besoin d'un engagement à l'égard d'un pluralisme plus vigoureux et plus profond, capable de prendre la mesure de la différence entre les pionniers et les autochtones. L'inclusion du pluralisme dans les codes juridiques n'est qu'une des nombreuses concessions que la société des pionniers doit faire pour que les aborigènes aient vraiment le choix de ne pas être assimilés[57].

Le rapport est également d'avis que le mouvement vers l'autodétermination constitue la réponse aux problèmes des peuples autochtones à l'intérieur du système de justice pénale. Cette conclusion découle de la position selon laquelle les causes de la criminalité sont

---

57. Australian Law Reform Commission, *The Recognition of Aboriginal Customary Laws (1986)*, cité dans Jackson, *Locking Up Natives in Canada: A Report of the Canadian Bar Association on Imprisonment and Release*, p. 47.

imputables à la colonisation et que les désavantages socio-économiques soulignés dans les rapports antérieurs sont un sous-produit de ce rapport politique historique :

> [TRADUCTION] Ce qui relie ces points de vue selon lesquels la criminalité autochtone découle de la pauvreté ou de l'alcoolisme, c'est le processus historique que les peuples autochtones du Canada ont connu, comme les peuples autochtones d'autres parties du monde. Il s'agit du processus de colonisation. Dans le contexte canadien, ce processus [...] a dépossédé les peuples autochtones de la plupart des parties du pays de pratiquement toutes les parcelles de ce qui constituaient auparavant leur foyer national. Coordonné par les missionnaires et les agents des Indiens forts du pouvoir que leur conférait la loi, ce processus de colonisation a pris des formes extrêmes allant jusqu'à criminaliser les institutions centrales autochtones comme le potlatch et la danse du soleil et a affaibli systématiquement les fondations de tant de collectivités autochtones. Les autochtones du Canada, depuis deux siècles, ont été refoulés aux confins de leurs propres territoires et de notre société «juste»[58].

La réforme de la justice pénale apparaît donc subordonnée à la reconnaissance du droit des peuples autochtones à l'autodétermination plutôt qu'à l'amélioration de leurs conditions socio-économiques :

> [TRADUCTION] L'impossibilité continue des gouvernements fédéral et provinciaux d'ancrer l'autodétermination autochtone dans la Constitution et dans la loi signifie que la dure réalité qui se cache derrière les statistiques officielles concernant la situation des peuples autochtones se perpétuera ou ira en s'empirant[59].

Les recommandations du comité reflètent son engagement à l'égard d'une réforme prenant en compte l'évolution des autochtones vers l'autodétermination. Les recommandations portent entre autres choses sur l'élaboration de systèmes parallèles de justice autochtone et le financement gouvernemental de la mise à l'essai de systèmes modernes de justice autochtone. Le rapport encourage les gouvernements à appuyer les initiatives des collectivités et des organismes autochtones en vue d'intégrer les valeurs communautaires au système de justice pénale et de permettre aux peuples autochtones d'assumer un contrôle accru des processus correctionnels qui les concernent.

La publication de *Locking Up Natives in Canada* a été suivie de celle de *Policing for Aboriginal Canadians: the RCMP Role* par Robert Head,

---

58. *Locking Up Natives in Canada*, p. 6.

59. *Locking Up Natives in Canada*, p. 8.

commissaire adjoint de la GRC. Le rapport constituait une évaluation des programmes courants de la GRC, tant du point de vue de la GRC que de celui des clients. Il était fondé sur des consultations menées auprès des autochtones et de leurs dirigeants, de fonctionnaires responsables de la justice, de membres de la GRC et d'autres services policiers. Les constatations du rapport étaient basées sur les résultats de questionnaires remplis par des dirigeants autochtones, des cadres gouvernementaux, des agents de police des bandes autochtones, des directeurs de la GRC et des gestionnaires de programme. Des entrevues personnelles ont également été effectuées.

L'étude met en valeur un certain nombre de thèmes et d'idées clés, incluant la nécessité de prêter l'oreille aux préoccupations des autochtones et d'adopter des concepts de services policiers «destinés» plutôt «qu'imposés» aux autochtones. Ces concepts sont liés. Ils ont tous les deux trait à la nécessité d'établir des rapports sains entre les collectivités autochtones et non autochtones.

La valeur de l'écoute est exprimée dans le rapport, à l'intérieur d'une note de Head au commissaire Inkster de la GRC :

> [TRADUCTION] Un éminent dirigeant autochtone disait dernièrement qu'autrefois son grand-père lui disait souvent que les êtres humains ont une bouche et deux oreilles pour une raison très évidente : c'est que nous devrions écouter deux fois plus que nous parlons! En un mot, «l'écoute» aurait très bien pu être le sujet d'une bonne partie de notre étude. Au fil des ans, il y a eu un manque apparent «d'écoute» des préoccupations autochtones de la part de beaucoup d'organismes gouvernementaux, notamment la Gendarmerie royale du Canada[60].

L'auteur du rapport voit les services policiers comme des intermédiaires entre les autochtones et les non-autochtones, travaillant en vue d'établir des rapports pacifiques et harmonieux :

> [TRADUCTION] Au mieux, on peut dire que les questions autochtones canadiennes entre les gouvernements fédéral et provinciaux (et leurs organismes) et les dirigeants autochtones traversent une période de tension. Les gouvernements et leurs diverses administrations au niveau fédéral, provincial et territorial sont souvent d'un côté de la question tandis que les peuples autochtones sont retranchés de l'autre côté. La police est malheureusement prise entre les deux parce qu'elle est le seul

60. *Policing for Aboriginal Canadians: The RCMP Role*, p. 259.

> organisme visible sur les lieux lorsque le dialogue se détériore et se transforme en dissidence violente[61].

Le document est axé sur la restauration des rapports entre les services policiers et les autochtones, insistant sur la nécessité d'établir un partenariat, une cogestion et un climat de communication.

Le document comporte également une partie des caractéristiques des rapports antérieurs. Par exemple, la question des limites de temps apparaît également dans la lettre d'accompagnement de l'auteur :

> [TRADUCTION] Le mandat qui m'a été confié pour ce projet est large. Si j'étais content de me voir offrir cette mission avant ma retraite du Service, j'éprouvais également une certaine appréhension à l'égard des moyens et des méthodes que j'allais devoir utiliser pour terminer cette étude en six mois. (Comme vous pouvez le constater, le cadre temporel a été élargi de quelques mois.) Compte tenu des déplacements importants et du processus d'entrevues nécessaires pour atteindre les résultats désirés, j'avais beaucoup de terrain à couvrir et une énorme documentation à assimiler. De fait, le temps limité dont nous disposions dans chacune des sphères de compétence a suscité quelques plaintes de la part de personnes qui désiraient que la discussion dure plus longtemps[62].

Le document faisait en outre état de certaines préoccupations quant à l'utilisation et la définition de certains mots :

> [TRADUCTION] L'expression «services de police autochtones» a des significations différentes pour des gens différents des diverses collectivités du Canada. Dans une collectivité non autochtone, on peut considérer qu'il s'agit d'un organisme policier qui offre un service accru ou adapté aux établissements autochtones. À la GRC, certains peuvent penser qu'il s'agit de la prestation d'un service policier pour les autochtones par des autochtones *seulement*. Les leaders et les autres citoyens autochtones (les contrevenants comme les victimes) peuvent considérer qu'il s'agit d'oppresseurs ou de protecteurs. Les responsables des services judiciaires, les membres de la fraternité juridique et les hauts-fonctionnaires lui donneront d'autres sens. Cela pourrait être des services policiers administrés par la bande et entièrement autochtones, ou des services policiers provinciaux/territoriaux distincts composés d'un mélange de personnel autochtone et non autochtone; cela pourrait être le volet de services de police autochtones d'une force provinciale, territoriale ou fédérale (GRC) ou un mélange de tout ce qui

---

61. *Policing for Aboriginal Canadians: The RCMP Role*, p. 264-265.

62. *Policing for Aboriginal Canadians: The RCMP Role*, p. 261.

précède. En bref, les services de police autochtones peuvent signifier bien des choses. J'ai abordé l'étude sans idées préconçues et c'est au lecteur qu'il appartiendra de trouver sa propre définition, mais j'espère que je lui fournirai suffisamment de matériel pour lui permettre de prendre une décision éclairée[63].

Le rapport conclut en précisant qu'il faut améliorer la communication et faire en sorte que les services policiers réagissent mieux aux besoins rapidement changeant des collectivités autochtones. Il recommande à cette fin l'adoption d'une «nouvelle formule de services de police» :

[TRADUCTION] On ne pouvait trouver meilleure introduction à ce diagnostic que votre propre énoncé d'orientation pour l'année 1989 : «Nous devons envisager également une *nouvelle* formule de services de police pour les peuples autochtones. *Nous* devons mettre l'accent sur une police *pour* plutôt que *des* autochtones. Nous devons faire preuve d'imagination pour vraiment comprendre leur culture et leurs problèmes afin que nous puissions ajuster notre formule de façon à fournir un service juste et sensible à leurs besoins. J'émettrai d'autres directives sur cette question après la conclusion de l'étude sur les services offerts aux peuples autochtones». La «*nouvelle* formule de services policiers» se démarque et signifie que nous devons entrer dans une nouvelle ère de compréhension et de sensibilité et que 1989 est l'année pour commencer[64].

À cette fin, le rapport présente 82 recommandations de modification des pratiques et des politiques pour accroître la sensibilisation de la GRC aux besoins des collectivités autochtones qu'elle dessert.

Si *Policing for Aboriginal Canadians: The RCMP Role* se penche sur les questions de services policiers exclusivement dans le contexte des peuple autochtones, le *Report of the Race Relations and Policing Task Force* traite les questions de services policiers des Premières nations à l'intérieur de la sphère des relations interraciales et du multiculturalisme. Le groupe de travail a été formé par le Solliciteur général de l'Ontario en décembre 1988, après que deux hommes de race noire eurent été abattus par des agents de police. Le groupe de travail de six membres était présidé par Clare Lewis, Commissaire aux plaintes du public de la communauté urbaine de Toronto. Les membres du groupe avaient des antécédents poussés dans les domaines du développement communautaire, des relations interraciales et des services policiers. Ils ont examiné la formation policière, les lignes

63. *Policing for Aboriginal Canadians: The RCMP Role*, p. 270.

64. *Policing for Aboriginal Canadians: The RCMP Role*, p. 271-272.

directrices, les pratiques et les attitudes sous l'angle de leur incidence sur les minorités visibles.

Le groupe de travail a tenu des audiences publiques qui devaient [TRADUCTION] «permettre à la collectivité et aux services policiers, d'une façon ouverte et visible, d'exposer leurs préoccupations, leurs réalisations, leurs lignes directrices et leurs recommandations conformément au mandat du Groupe de travail[65]». Le groupe de travail avait fait remplir des questionnaires par les services policiers de l'Ontario et reçu un certain nombre de mémoires présentés par des organismes communautaires et professionnels préoccupés par la situation des minorités visibles. Il avait également examiné des documents en rapport avec son mandat, ainsi que des rapports antérieurs.

Le rapport est axé sur les attitudes racistes et discriminatoires dans les services policiers, soulignant la nécessité de faire en sorte que les services policiers représentent les valeurs des collectivités qu'ils desservent. Rappelant que la police est la moins représentative de nos institutions et celle qui est la moins tenue de rendre compte, le groupe de travail se concentre sur le besoin de changement :

> [TRADUCTION] Les institutions publiques doivent refléter le public et les valeurs publiques qu'elles représentent. C'est l'institution publique qui doit s'adapter à la demande publique[66].

Le groupe de travail ne fait qu'aborder brièvement la situation des Premières nations en matière de services policiers. Il recommande l'établissement d'un groupe de travail tripartite chargé d'étudier la faisabilité ainsi que les structures et les processus nécessaires de systèmes de justice autochtone en Ontario. Il recommande des projets pilotes[67].

---

65. *Report of the Race Relations and Policing Task Force*, p. 4.

66. *Report of the Race Relations and Policing Task Force*, p. 26.

67. Le groupe de travail a été reconstitué en 1992 sur la recommandation de Stephen Lewis, conseiller spécial en matière de relations interraciales auprès du premier ministre. Stephen Lewis a souligné [TRADUCTION] «la nette impression que la mise en oeuvre des recommandations du groupe de travail avait ralenti». (*Report of the Race Relations and Policing Task Force*, 1992, pp. 1-2.) Le groupe de travail s'est réuni de nouveau pour évaluer la mise en oeuvre de ses recommandations de 1989 et présenter d'autres recommandations appropriées. Il a constaté que la recommandation de 1989 visant la création d'un groupe de travail tripartite chargé d'étudier les systèmes de justice autochtones et de recommander ensuite des projets pilotes n'avait pas été mise en oeuvre. Le ministre responsable des affaires autochtones a expliqué qu'un tel groupe de travail n'était plus nécessaire puisque les négociations en matière d'autonomie gouvernementale et les projets pilotes étaient déjà en cours. On s'inquiétait toutefois du fait qu'il ne semblait pas y avoir d'apport

Également en 1989, le document intitulé *Peace and Good Order: Recognition of First Nations Jurisdiction in the Administration of Justice in Manitoba* a été élaboré par l'Assembly of Manitoba Chiefs et présenté à titre de mémoire à l'Enquête publique sur l'administration de la justice et les populations autochtones du Manitoba. Le rapport traite de la nature discriminatoire du système de justice pénale au Manitoba et des moyens pour mettre un terme à cette discrimination :

> [TRADUCTION] Les attentes et les désirs de l'humanité nous obligent certainement à trouver une façon de supprimer la discrimination sociétale et institutionnalisée qui caractérise l'abus et l'injustice émanant d'une situation où la tolérance et le respect sont à sens unique[68].

Le document exige essentiellement l'établissement de systèmes de justice autochtone dans le contexte du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale :

> [TRADUCTION] Nous constatons d'abord et avant tout qu'il est indispensable d'accorder aux autochtones le contrôle sur leurs propres systèmes de justice. En outre, ce que nous réclamons et espérons à long terme, c'est que la justice autochtone se fonde sur l'autorité inhérente des peuples autonomes[69].

La réalisation de cet objectif nécessite la restauration de deux concepts : [TRADUCTION] «le système traditionnel de justice autochtone répondait aux besoins de la société parce qu'il avait pour objectif de guérir, de rapprocher et refaire la collectivité quand la paix et l'harmonie étaient perturbées; cette même recherche de paix et d'harmonie visait à répondre aux besoins de deux sociétés lorsqu'il se produisait des conflits[70]».

Le rapport s'élève contre les tentatives de rapports antérieurs consistant à recommander certains changements graduels ou «cosmétiques» du système de justice pénale pour répondre aux besoins des peuples autochtones :

> [TRADUCTION] La situation des peuples autochtones et du système de justice est un vieux problème qui n'est pas facile à résoudre, particulièrement si les mesures prises en ce sens consistent à apporter des changements cosmétiques à l'intérieur du système ou

---

autochtone dans le choix des projets de justice autochtone par le gouvernement de l'Ontario. Le rapport de 1992 reprend la recommandation de 1989 souhaitant l'établissement du groupe de travail tripartite.

68. *Peace and Good Order*, p. 1.

69. *Peace and Good Order*, p. 3.

70. *Peace and Good Order*, p. 3.

> au système lui-même. Les mesures visant à augmenter le nombre d'autochtones parmi les avocats, les juges, les travailleurs sociaux auprès des tribunaux ou les interprètes oeuvrant à l'intérieur du système n'ont pas suscité d'améliorations notables ni rapproché le système de la collectivité[71].

Le document offre un aperçu intéressant de l'élaboration et de l'acceptation des concepts autochtones de justice. Les chefs ont affirmé que les concepts autochtones traditionnels de justice ne sont acceptés par la collectivité non autochtone que lorsqu'ils sont formulés dans un langage non autochtone :

> [TRADUCTION] Le juge John Sopinka de la Cour suprême du Canada a donné son interprétation de la méthode de justice communautaire autochtone traditionnelle de l'Amérique du Nord, la décrivant comme une volonté de «guérir, rapprocher et refaire la communauté». En outre, quand le juge Sopinka a présenté ses observations dans le but d'illustrer le concept de médiation en tant que forme de règlement de conflit. Il a indiqué expressément que la médiation était en train d'apparaître dans de nouveaux domaines comme celui du droit pénal.
>
> À notre avis, cela prouve que les concepts autochtones sont acceptés dans la mesure où on peut les concevoir ou les décrire dans un langage non autochtone. Les mystères, les obstacles et les craintes disparaissent dans une grande mesure quand on cherche à comprendre et à apprécier les différences et les caractéristiques particulières d'une société[72].

L'Assembly of Manitoba Chiefs s'est appuyée sur ces idées pour recommander l'établissement d'une cour tribale autochtone et l'élaboration d'un accord - cadre tripartite afin de tracer les grandes lignes d'un processus de réforme. Le rapport souligne également la nécessité de faire en sorte que les gouvernements fédéral et provinciaux prennent immédiatement des mesures pour travailler avec l'Assembly afin de se pencher sur les problèmes sociaux et économiques associés aux démêlés trop courants des autochtones avec la justice.

Le rapport du Groupe d'étude sur les autochtones au sein du régime correctionnel fédéral a également été publié par le ministère du Solliciteur général du Canada en 1989. Son comité directeur et son comité d'étude comprenaient tous les deux des représentants d'une gamme de ministères et d'organismes fédéraux, ainsi qu'un représentant du Native Counselling

---

71. *Peace and Good Order*, p. 13.

72. *Peace and Good Order*, p. 7.

Services of Alberta au sein du comité directeur. Le groupe d'étude s'est livré à de vastes consultations :

> Le Groupe de travail a opté pour un travail de consultation plutôt que pour une recherche empirique. Le Groupe de travail a consulté le personnel des établissements fédéraux, des groupes de détenus autochtones, des membres et le personnel de la CNLC et du SCC à l'échelle nationale et régionale, des collectivités autochtones et de nombreux autres groupes ou organismes travaillant à la réintégration sociale des détenus autochtones[73].

Le groupe de travail a envisagé les contextes juridiques, socio-économiques et spirituels, mettant en valeur des facteurs comme les droits à l'égalité de la *Charte canadienne des droits et libertés*, les désavantages socio-économiques des peuples autochtones et le caractère particulier et ancestral de leur culture et de leur spiritualité, comme étant des facteurs qui exigent l'établissement de programmes et de services propres aux autochtones pour réaliser l'égalité des possibilités et l'égalité des résultats pour les contrevenants autochtones. S'appuyant sur son évaluation de la situation des contrevenants autochtones et celle des services et des programmes existants pour répondre à leurs besoins, le groupe de travail a présenté 61 recommandations concernant la collecte de données, le processus de gestion des cas, les programmes et les services et l'interaction entre le ministère du Solliciteur général et la collectivité autochtone. Le groupe de travail a également considéré la situation courante du discours sur l'autonomie gouvernementale et recommandé que le ministère continue de surveiller le programme du gouvernement fédéral dans ce domaine, afin d'en déterminer les répercussions sur le régime correctionnel[74].

Peu après fut publié *La création de choix — Rapport du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale*. Les analyses féministes, les contestations fondées sur la Charte et une série de tragédies à la Prison des femmes ont incité le Service correctionnel du Canada à entreprendre cet examen en collaboration avec l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry (ACSEF). Le comité directeur et le groupe de travail étaient tous les deux coprésidés par des représentants du Service correctionnel et de l'ACSEF, et comprenait des représentants des ministères et organismes

---

73. *Rapport final : Groupe d'étude sur les autochtones au sein du régime correctionnel fédéral*, p. 5.

74. En septembre 1992, le Solliciteur général du Canada a publié le *Rapport de mise en oeuvre de fin d'année : 1990-1991 : Groupe d'étude sur les autochtones au sein du régime correctionnel fédéral*, faisant le point sur la mise en oeuvre du rapport. Il indiquait de façon générale que la mise en oeuvre des recommandations progressait.

fédéraux concernés par la situation des délinquantes sous responsabilité fédérale et des représentantes de groupes féminins, incluant la Société Elizabeth Fry, la Native Women's Association of Canada, l'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible et Condition féminine Canada.

Le rapport est axé en grande partie sur les notions de partenariat, de liberté d'action et de participation. La composition du groupe de travail lui-même illustre bien l'idée du partenariat puisqu'il réunit des organismes gouvernementaux et d'autres organismes représentant les intérêts des délinquantes sous responsabilité fédérale plus particulièrement :

> Les membres du Groupe d'étude étaient fermement engagés à travailler en collaboration et étaient convaincus de pouvoir ensemble trouver des solutions. La coprésidence était assurée par l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry et le Service correctionnel du Canada. Des représentants d'un large éventail de groupes communautaires et d'organismes gouvernementaux se sont réunis pour former un comité de direction et un groupe de travail. Les femmes autochtones, malgré leurs réserves au sujet du mandat et de la structure du Groupe d'étude, ont accepté de participer au projet parce qu'elles étaient préoccupées par le sort des nombreux citoyens de nos divers peuples qui souffrent tous les jours au sein du système de justice pénale[75].

Le rapport met également en valeur la liberté d'action des femmes. Le groupe d'étude «a donné le pouvoir aux femmes et a par conséquent beaucoup appris de l'expérience de ces dernières». La composition du groupe de personnes qui ont participé aux efforts du Groupe d'étude reflétait cette démarche. Seulement quatre hommes, par rapport à 37 femmes, ont participé aux travaux du comité directeur et du groupe d'étude. Le groupe d'étude a décidé d'écouter les femmes purgeant une peine fédérale :

> La souffrance est souvent l'antécédent du changement. Tel fut très certainement le cas pour le Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale qui a puisé à même les expériences vécues et les souffrances décrites par ces femmes pour créer sa vision du changement. Les membres du Groupe d'étude ont écouté les femmes purgeant une peine de deux ans ou plus qui leur ont confié les douleurs vécues tant au sein du système de justice pénale qu'à l'extérieur[76].

---

75. *La création de choix*, p. 1.

76. *La création de choix*, p. 1.

L'objectif du groupe d'étude de permettre aux femmes purgeant une peine fédérale de se faire entendre est également très clair. Le rapport s'appuie énormément sur des extraits d'entrevues et des discussions avec les femmes purgeant une peine fédérale. Une attention particulière est accordée à la voix autochtone, comme l'indique un chapitre du rapport consacré au point de vue des peuples autochtones. Ce chapitre a été élaboré et rédigé par les membres autochtones du groupe d'étude afin de présenter une perspective que le groupe d'étude estimait absente des rapports antérieurs :

> Aucun groupe d'étude ni aucune commission royale sur les services correctionnels, que son objet principal ait été les peuples autochtones, les femmes ou les prisons en général, n'a jamais reconnu la position unique des femmes autochtones. La pensée autochtone a été reléguée à quelques pages de ces précédents rapports ou à certaines recommandations dont la philosophie ne cadrait pas avec l'orientation de ces rapports. Cela a eu pour effet d'étouffer notre voix, tout en banalisant notre expérience. Au début des années 1990, nous constatons que le présent rapport a non seulement reconnu notre voix et notre expérience, mais encore qu'il respecte notre position historique de fondateurs à titre de premiers peuples du Canada. C'est notre voix qui aide à promouvoir cette nouvelle vision pour les femmes incarcérées[77].

Les recommandations du groupe d'étude avaient pour objet de fournir des choix significatifs aux femmes dans l'immédiat, mais le rapport se situait dans un contexte de modification fondamentale à long terme de l'attitude du système de justice pénale à l'égard des femmes en conflit avec la loi. Les modifications proposées se voulaient être un pas important vers la réalisation des objectifs à long terme de création et d'utilisation d'options communautaires de justice réparatrice et d'un système de justice autochtone. Le groupe d'étude propose à cette fin une démarche holistique englobant les principes de la liberté d'action, de choix significatifs et responsables, de respect et de dignité, dans un environnement positif où les responsabilités sont partagées. Les recommandations du groupe d'étude contiennent trois volets principaux qui sont considérés comme une seule recommandation dans l'optique d'une démarche holistique : l'établissement de cinq établissements régionaux pour les femmes afin de remplacer la Prison des femmes de Kingston (Ontario); l'établissement de centres communautaires additionnels de libération pour les femmes, incluant des maisons de transition conçues pour mieux répondre aux besoins des femmes autochtones; et, d'une importance particulière pour les femmes autochtones

77. *La création de choix*, p. 26.

purgeant une peine fédérale, l'établissement d'un pavillon de ressourcement autochtone[78].

En décembre 1989, la *Royal Commission on the Donald Marshall Jr., Prosecution* publiait son rapport. Donald Marshall Jr., un Micmac de la Nouvelle-Écosse avait été condamné pour meurtre en 1971. Douze ans plus tard, à la suite d'une enquête qui permit d'identifier le coupable, Marshall fut libéré. La commission royale avait pour mandat de déterminer pourquoi Donald Marshall Jr. avait été condamné de façon injustifiée et de présenter des recommandations afin qu'une telle erreur judiciaire ne se reproduise plus. La commission était présidée par le juge en chef T. Alexander Hickman et incluait le juge en chef adjoint Lawrence A. Poitras et l'honorable Gregory T. Evans, c.r. comme commissaires.

La commission royale a examiné divers aspects du système de justice pénale, notamment le traitement que reçoivent les personnes condamnées de façon injustifiée, l'expérience des minorités visibles, les Micmacs et les Noirs de la Nouvelle-Écosse dans le système de justice pénale, le rôle et le fonctionnement de la poursuite et l'efficacité du maintien de l'ordre. Par conséquent, la situation des autochtones n'était qu'un des nombreux aspects couverts dans le rapport.

La commission royale a tenu des audiences publiques, organisé des ateliers et commandé des études. Ses constatations sur la situation des autochtones vis-à-vis du système de justice pénale révèlent que l'identité autochtone de Donald Marshall a été un des facteurs qui ont conduit à sa condamnation et son emprisonnement. Pour appuyer cette constatation, la commission royale a examiné des enquêtes criminelles concernant deux députés du gouvernement de la Nouvelle-Écosse, comparant le traitement qu'ils avaient reçus à celui de Marshall afin de déterminer si les personnes ayant du pouvoir et de l'influence sont traitées différemment :

> [TRADUCTION] Au cours de nos audiences, nous avons examiné la façon dont le système de justice pénale a traité certaines personnes de bonne réputation qui étaient sous le coup d'une enquête criminelle. Nous avons comparé leur traitement avec celui de Donald Marshall Jr. et utilisé cet examen comme base afin de déterminer si le système traite tous les citoyens de façon égale[79].

Afin d'examiner de façon particulière la situation des Micmacs par rapport au système de justice pénale, la commission royale a autorisé Scott

---

78. Les recommandations du rapport concernant les centres régionaux et le pavillon de ressourcement ont été acceptées et mises en oeuvre.

79. *Royal Commission on the Donald Marshall Jr., Prosecution: Digest of Findings and Recommendations*, p. 8.

Clark à entreprendre une étude[80]. Clark a concentré ses efforts sur trois réserves de la Nouvelle-Écosse, réunissant des informations au moyen d'entrevues et en examinant des statistiques et des documents pertinents. Il se penche d'abord sur la situation des autochtones et des Micmacs en général et se concentre ensuite sur le traitement des Micmacs par le système de justice pénale et sur les solutions aux problèmes. Il est particulièrement intéressant de constater que l'étude de Clark utilise l'expression [TRADUCTION] «effets défavorables». Bien que la commission royale ait indiqué que l'identité autochtone de Marshall était un facteur de sa condamnation injustifiée, Clark s'est penché sur la difficulté d'établir une relation de cause à effet :

> [TRADUCTION] L'étude emploie le concept d'*effet défavorable* en reconnaissant a) que l'intention de discrimination est très difficile à prouver et b) que la discrimination peut être seulement une de plusieurs causes qui produisent des effets défavorables pour les autochtones touchés par le système de justice pénale[81].

Clark constate également que les autochtones sont traités défavorablement par le système de justice pénale, surtout en raison de la discrimination systémique dont ils sont l'objet. Considérant que la pauvreté et la dépendance sont les causes profondes des démêlés des Micmacs avec la justice pénale, il met en doute la capacité des politiques d'«indigénisation» à répondre aux besoins des autochtones :

> [TRADUCTION] Les politiques et les programmes fondés sur les différences culturelles (indigénisation) traitent souvent les questions de justice pénale de façon superficielle, sans prendre en considération les causes sous-jacentes des problèmes, les rapports entre les collectivités indiennes et le système non indien et les besoins particuliers des collectivités indiennes. Le choix 3b) de la GRC en est un exemple[82].

Clark a recommandé une réforme graduelle, avec la création à court terme d'un institut de justice autochtone, d'un programme de travailleurs sociaux *micmacs* auprès des tribunaux et de solutions à long terme telles que l'élaboration d'un système communautaire de justice tribale. Parmi ses autres recommandations à mettre en oeuvre immédiatement, notons l'examen des services policiers pour les Micmacs, des rapports réguliers entre les avocats et les collectivités autochtones, un examen des prononcés

---

80. Le volume 3 du rapport de la commission est une étude élaborée par Scott Clark et intitulée *The Mi'kmaq and Criminal Justice in Nova Scotia*.

81. *The Mi'kmaq and Criminal Justice in Nova Scotia*, p. vii.

82. *The Mi'kmaq and Criminal Justice in Nova Scotia*, p. 69.

de sentence et l'établissement de cours provinciales dans les réserves. Les recommandations de la commission royale reflètent en grande partie celles de l'étude de Clark, incluant l'établissement d'une cour criminelle communautaire autochtone (administrant les mêmes lois que celles qui s'appliquent aux autres Canadiens) à titre de projet pilote, et celui d'un institut de justice autochtone.

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a réagi promptement au rapport, publiant *Government of Nova Scotia Response to the Recommendations of the Royal Commission on the Donald Marshall, Jr., Prosecution* en février 1990. Il indiquait alors qu'aucune des recommandations ne serait rejetée. Le gouvernement acceptait l'esprit de base des recommandations de la commission concernant l'établissement d'une cour criminelle autochtone, d'un institut de justice autochtone et d'un programme d'aides judiciaires autochtones, tandis qu'il «adoptait» ou «approuvait» certaines autres recommandations, comme le recours à des interprètes micmacs, l'établissement d'un forum tripartite sur les questions autochtones et l'établissement de cours provinciales dans les réserves[83].

En janvier 1990, le MAINC publiait le *Rapport du maintien de l'ordre dans les réserves*. L'examen en question, entrepris en 1986 et effectué par un groupe de travail formé de représentants de divers ministères et organismes fédéraux concernés, était placé sous la présidence du MAINC. Son objectif était «d'offrir à tous les intéressés un sommaire des questions, des problèmes et des constatations liés aux services de police dans les collectivités indiennes; de proposer une série de principes et de conclusions afin de faciliter les échanges de vues par tous les intéressés; et de guider les discussions plus poussées que devront tenir, et les décisions que devront prendre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et les collectivités indiennes d'ici à ce qu'on rationalise la politique fédérale du maintien de l'ordre dans les réserves indiennes[84]». Le groupe de travail n'a pas entrepris de consultations, mais a produit son rapport en tablant sur le

---

83. Le gouvernement a également produit d'autres rapports sur la mise en oeuvre des recommandations de la commission. Le gouvernement a accepté l'esprit des principales recommandations concernant les Micmacs et le système de justice pénale, incluant l'institut de justice autochtone et la cour criminelle autochtone, mais il n'a pas indiqué comment il prévoit mettre ces propositions en oeuvre. Toutefois, le forum tripartite incluant des représentants des gouvernements fédéral et provinciaux, de trois organismes autochtones (le Union of Nova Scotia Indians, le Native Council of Nova Scotia et le Confederacy of Mainland-Mi-kmaqs) a été établi.

84. *Rapport du maintien de l'ordre dans les réserves*, p. 2.

fait qu'il serait présenté ensuite à toutes les parties intéressées pour que celles-ci l'examinent et présentent leurs observations.

Le rapport indique que «l'absence d'une politique cohérente nuit aux efforts du gouvernement fédéral d'assurer des services de police équitables et culturellement sensibles» et que la «question de compétence est l'un des principaux facteurs à l'origine du manque de cohérence de la politique[85]». Le rapport recommande d'examiner les rôles provinciaux et fédéraux, voire même de les définir :

> Dans l'immédiat, il faut que les intervenants reconnaissent qu'il n'est pas nécessaire de régler complètement les questions de compétence juridique et législative. Il suffit de reconnaître que chacun a des rôles légitimes à remplir. Le principal empêchement à l'amélioration et à l'expansion des services policiers en réponse aux besoins, demeure la confusion qui entoure les compétences respectives du gouvernement fédéral et des provinces et territoires. Mais ce problème n'est pas insurmontable. S'ils veulent bien collaborer, les intervenants pourront trouver des solutions non seulement acceptables, mais appropriées[86].

Le rapport consacre la plus grande partie de l'examen de la question de compétence au financement. Dès le début, le groupe de travail précise : «Nous avons également tenu compte des restrictions financières que l'on connaît et de la nécessité d'affecter les ressources disponibles en fonction des priorités gouvernementales précises». Le rapport présente un examen détaillé des dépenses en matière de services de police dans les réserves indiennes, indiquant que «les dépenses des services de police préoccupent particulièrement le gouvernement du Canada[87]». Le groupe de travail souligne plus précisément que le pouvoir de dépenser du gouvernement dans un domaine donné ou d'offrir un service ne dépend pas de sa compétence législative dans le domaine en question. Ainsi, il n'est pas nécessaire que la division des responsabilités de financement et de prestation des services soit fondée directement sur la répartition de l'autorité législative. Ce n'était d'ailleurs pas le cas à l'époque.

Afin de remédier au manque de clarté en matière de services policiers, le groupe de travail a présenté les grandes lignes d'une série de principes et de conclusions fondés sur la prestation de services policiers culturellement adaptés et sur une plus grande maîtrise des Indiens sur les services :

---

85. *Rapport du maintien de l'ordre dans les réserves*, p. 12.

86. *Rapport du maintien de l'ordre dans les réserves*, p. 22.

87. *Rapport du maintien de l'ordre dans les réserves*, pp. 2, 5.

> Les conclusions du groupe découlent du principe que les collectivités indiennes sont en droit de bénéficier de services de maintien de l'ordre efficaces et sensibles à leur culture. En outre, il est légitime que les Indiens veuillent accroître la maîtrise de leur propre avenir et voir leurs collectivités patrouillées de plus en plus par des policiers indiens, quel que soit le programme policier[88].

À la suite à la publication du *Rapport du maintien de l'ordre dans les réserves*, l'Ontario Native Council on Justice a organisé un colloque sur le maintien de la paix, en novembre 1990. Cela a donné lieu à la publication du rapport intitulé *Native Peacekeeping: Challenges and Opportunities of the '90s*[89]. Les autochtones ont organisé ce colloque parce qu'ils estimaient que leur point de vue n'avait pas été entendu à l'occasion de l'Ontario Multicultural Policing Symposium d'octobre 1988 :

> [TRADUCTION] Les délégués autochtones étaient extrêmement préoccupés par le fait que la position particulière des autochtones dans la société multiculturelle de l'Ontario passait en grande partie inaperçue et que les questions préoccupant particulièrement les autochtones n'étaient pas prises en considération[90].

Le sous-solliciteur général de la province a réagi à ces préoccupations en offrant son soutien à l'organisation d'un colloque concernant les services policiers et les peuples autochtones. Le projet de colloque a ensuite été élaboré par l'Ontario Native Council on Justice de façon à souligner la valeur de la consultation auprès des représentants des grands organismes autochtones de la province :

> [TRADUCTION] La conception du colloque et la détermination des sujets d'ateliers sont le fruit d'un processus de consultation[91].

Le colloque attira 258 participants, dont des représentants des Premières nations, des organismes autochtones, des services policiers des Premières

---

88. *Rapport du maintien de l'ordre dans les réserves*, p. 22. En réponse au rapport, le gouvernement fédéral a établi une nouvelle politique sur la police des premières nations devant être administrée par une nouvelle direction générale de la police des autochtones du ministère du Solliciteur général. La politique en question a pour objet d'améliorer les services de police pour les collectivités autochtones en prévoyant des ententes tripartites de services de police devant répondre aux besoins particuliers des collectivités autochtones individuelles.

89. Un certain nombre d'organismes autochtones font partie de l'Ontario Native Council of Justice, incluant l'Ontario Federation of Indian Friendship Centres, l'Union of Ontario Indians, l'Ontario Native Women's Association, l'Ontario Metis and Aboriginal Association et la Native Law Students Association.

90. *Native Peacekeeping: Challenges and Opportunities of the 1990s*, p. 1.

91. *Native Peacekeeping: Challenges and Opportunities of the 1990s*, p. 1.

nations, des services policiers fédéraux, provinciaux et municipaux et des représentants des ministères fédéraux et provinciaux. Il y avait 15 ateliers différents sur des thèmes comme les services policiers communautaires, le recrutement et la promotion, le rôle traditionnel des pacificateurs et les processus de plaintes contre la police. D'autres ateliers portaient sur des questions relatives au Nord, aux jeunes, à l'alcool et aux victimes de la criminalité. Le rapport contient la liste des 229 recommandations présentées lors du colloque.

Également en ce qui concerne les services policiers, une commission d'enquête a présenté en février 1991 son rapport sur la police de la tribu des Blood en Alberta, intitulé *Policing in Relation to the Blood Tribe: Report of a Public Inquiry*. L'enquête avait été instituée à la suite des préoccupations exprimées par les membres de la tribu concernant des décès et des meurtres de membres de la tribu qui demeuraient inexpliqués. Le mandat de la commission d'enquête avait été élaboré au cours d'une série de rencontres entre des représentants du gouvernement de l'Alberta et de la tribu des Blood. Le juge en chef adjoint C.H. Rolf de la Cour provinciale de l'Alberta a été nommé commissaire «avec le consentement et l'approbation de toutes les parties concernées[92]».

Le commissaire a pris connaissance de la preuve en trois étapes. La première étape consistait à examiner un certain nombre de morts subites dans des circonstances suspectes ou à l'égard desquelles les membres de la tribu estimaient que l'enquête policière était inacceptable. La deuxième phase était l'examen d'une confrontation, mieux connue sous l'appellation de «Cardston Blockade», qui s'était produite en 1980 entre la Tribu des Blood et le gouvernement du Canada en raison de revendications territoriales en suspens. La confrontation en question avait également impliqué la GRC et les citoyens de la municipalité de Cardston. La troisième et dernière étape a consisté à examiner la sensibilité des politiques et des procédures fédérales et provinciales en matière de services de police à l'égard des cultures autochtones et à étudier deux tentatives de la tribu des Blood d'administrer leurs propres services de police.

Les recommandations de la commission d'enquête sont fondées sur le principe qu'il est destructif d'attribuer un blâme à quelqu'un et que ses recommandations devraient être vues comme une tentative de trouver des solutions constructives. Ce principe apparaît par exemple dans les constatations du commissaire à l'égard de la première étape de l'enquête. On lit dans le rapport que [TRADUCTION] «À certains moments au cours des enquêtes, les agents de police ont démontré de l'insensibilité culturelle et fait preuve de paternalisme à l'égard des Indiens. Le commissaire estime

92. *Policing in Relation to the Blood Tribe*, volume 2, p. 2.

qu'il ne s'agissait pas de préjugés conscients de la part des agents de police, mais plutôt d'un manque fondamental de connaissances culturelles sur les Indiens[93]».

La commission d'enquête a présenté 36 recommandations couvrant les trois phases de son examen. Elles incluaient des mesures afin d'améliorer les rapports entre les membres de la tribu des Blood et les services policiers, comme l'établissement de programmes de sensibilisation interculturelle et la formation d'un groupe consultatif de citoyens qui refléterait les perceptions de la collectivité concernant les services de police. Le commissaire a également recommandé que l'objectif de la tribu des Blood d'établir un service policier reconnu et autonome soit appuyé par un financement fédéral et provincial à long terme sous les auspices de la Commission de police de la tribu des Blood.

En décembre 1991, trois ans après la publication de *Locking Up Natives in Canada* par l'Association du Barreau canadien, un autre intervenant non gouvernemental et non autochtone apportait une contribution importante au discours sur la justice pénale autochtone. La Commission de réforme du droit du Canada publiait *Les peuples autochtones et la justice pénale : Égalité, respect et justice à l'horizon*, en réponse à une demande du ministre de la Justice qui voulait vérifier dans quelle mesure le *Code criminel* et les lois connexes garantissent aux autochtones et aux membres de minorités culturelles ou religieuses l'égalité d'accès à la justice et un traitement équitable et respectueux. L'ouvrage est en deux volets : un examen de la justice rendue aux autochtones, et un examen de la justice telle qu'elle s'applique aux minorités culturelles ou religieuses. Nous nous arrêtons ici sur le premier volet.

Le rapport marque un changement de la démarche de la Commission de réforme du droit. Bien que la Commission ait préconisé depuis toujours une démarche «uniforme, cohérente et globale» de la part du système de justice, le rapport propose des réformes particulières aux autochtones. Ces mesures spéciales sont justifiées sur la base du désavantage traditionnel des peuples autochtones et de leur position constitutionnelle singulière :

> Ceux qui connaissent bien le travail de la Commission et son orientation en matière de réforme de la justice pénale pourraient croire qu'avec le présent rapport, la Commission change de cap. Tout au long de nos travaux, nous avons préconisé une démarche uniforme, cohérente et globale pour la réforme du droit. Et voilà que la Ministre nous prie d'étudier en profondeur la situation d'un groupe précis et les difficultés particulières qu'il éprouve dans ses rapports avec la justice pénale. Elle nous demande

93. *Policing in Relation to the Blood Tribe*, volume 2, p. 4.

> de proposer des solutions qui corrigerons les iniquités issues d'une histoire ponctuée de préjudices et de souffrances causées par le système, et que l'on pourra adopter en priorité. En réalité, bon nombre des recommandations que nous formulons ici pourraient être appliquées à l'ensemble du système, même si notre but premier est de remédier à la situation particulièrement déplorable des peuple autochtones. D'autres, par contre, concernent spécifiquement ces derniers. Sans revenir sur notre engagement aux principes de l'uniformité et de la cohérence, nous croyons qu'un traitement distinct se justifie du point de vue constitutionnel au regard des articles 25 et 35 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui confèrent aux peuples autochtones un statut constitutionnel unique du fait de leurs droits ancestraux, si ce n'est qu'en vertu des dispositions de la Charte relatives aux programmes de promotion sociale, sous la rubrique des droits à l'égalité[94].

Le rapport fait une distinction importante entre l'égalité d'accès à la justice et le traitement équitable et respectueux soulignant que, pour que les personnes autochtones soient traitées de façon équitable et respectueuse, l'égalité d'accès à la justice doit englober une plus grande reconnaissance du caractère distinctif des peuples autochtones :

> la notion d'«accès à la justice» est large. Elle englobe évidemment la possibilité de recevoir des services suffisants mais, ce qui importe plus encore, elle repose sur le concept de *justice*. Notre mandat va plus loin que la simple égalité formelle et embrasse les notions d'*équité* et de *respect*. Le droit pénal substantiel et processuel impose a priori les mêmes exigences à tous les citoyens; or, les notions d'équité et de respect débouchent sur la reconnaissance des spécificités culturelles. L'expression «traitement inéquitable» nous amène à nous interroger sur ce qu'est fondamentalement l'équité. Le mot «respect» suppose quant à lui la reconnaissance d'autres valeurs méritant d'être protégées. Notre mission consiste à trouver les moyens non seulement de faire à ces spécificités la place qu'il leur revient, mais aussi d'«assurer» un traitement empreint d'équité et de respect; la tâche n'est donc pas facile[95].

Dans son rapport, la Commission de réforme du droit renforce l'idée que le système de justice pénale semble distant pour les autochtones, tant du point de vue de la séparation physique que de celui de la distance conceptuelle et culturelle. Cette distance se constate dans l'ensemble du

---

94. *Les peuples autochtones et la justice pénale*, p. 1.

95. *Les peuples autochtones et la justice pénale*, p. 9.

système, que ce soit en raison du manque de reconnaissance du droit coutumier, des problèmes de langage ou du manque d'autochtones travaillant à l'intérieur du système.

La Commission de réforme du droit propose deux voies de réforme. La première est à court terme et peut ne pas traiter les questions plus fondamentales. Ces recommandations incluent des modifications du système courant afin d'accroître le nombre d'autochtones qui y travaillent, de supprimer les obstacles linguistiques et culturels et d'augmenter la participation communautaire. La deuxième voie est à long terme et envisage des collectivités autochtones optant pour divers systèmes de justice autochtone. Les collectivités autochtones que les représentants légitimes des autochtones considèrent désireuses et capables d'établir des systèmes de justice autochtone devraient avoir le pouvoir de le faire. Finalement, la commission recommande l'établissement d'un institut de justice autochtone, administré par les autochtones et doté du mandat général de traiter toutes les questions relatives aux autochtones dans le système de justice pénale[96].

Le rapport de la Commission de réforme du droit a été suivi de la création successive de commissions provinciales d'enquête en Alberta, au Manitoba et en Saskatchewan. Le premier de ces examens globaux était *Justice on Trial: Report of the Task Force on the Criminal Justice System and its Impact on the Indian and Metis People of Alberta*, publié en mars 1991. Le mandat du groupe de travail était d'examiner dans quelle mesure les autochtones sont traités différemment par le système de justice pénale, dans quelle mesure ils devraient être traités différemment et les autres formules de justice qui pourraient être envisagées pour les autochtones. Le groupe de travail a examiné tous les domaines d'activité en matière de justice pénale, y compris les services policiers, l'aide juridique, les tribunaux, les services correctionnels, les facteurs socio-économiques, les champs de compétence, les femmes autochtones, les jeunes autochtones et les perspectives autochtones à l'égard de la justice. Le groupe de travail devait [TRADUCTION] «présenter à l'intention du Solliciteur général du Canada, du Procureur général de l'Alberta et du Solliciteur général de l'Alberta, un rapport déterminant les problèmes et proposant des solutions afin de faire en sorte que les Indiens et les Métis reçoivent un traitement juste et équitable à toutes les étapes du processus de justice pénale en Alberta[97]».

---

96. Aucune des recommandations du rapport de la Commission de réforme du droit n'a fait l'objet d'une mise en oeuvre directe. La Commission de réforme du droit elle-même a été démantelée en 1992, victime des compressions budgétaires.

97. *Justice on Trial*, volume 1, p. 1-1.

Le groupe de travail, une entreprise conjointe du Canada et de l'Alberta, était présidé par le juge Robert Allan Cawsey. Trois des six autres membres provenaient de la GRC, du Service correctionnel du Canada et du Solliciteur général de l'Alberta. Quant aux trois autres, l'un était membre de l'Indian Association of Alberta (IAA), un autre représentait la Metis Association of Alberta (MAA) et le troisième était un avocat en pratique privée. Bien que l'IAA et la MAA aient nommé chacun un commissaire, le rapport signale que [TRADUCTION] «la communauté autochtone estimait que la représentation des Indiens et des Métis au sein du groupe de travail aurait dû être plus importante[98]».

Le groupe de travail s'est dit confiant dans la capacité du système de justice pénale de s'adapter aux besoins des autochtones :

> [TRADUCTION] Il est possible de rendre le système de justice criminelle plus attentif aux besoins des autochtones. Cependant, aucun changement significatif et durable ne peut être apporté quant à la participation des autochtones au système de justice pénale sans élaborer une formule intégrée et globale afin d'améliorer les facteurs socio-économiques qui contribuent aux problèmes[99].

Selon le rapport, [TRADUCTION] «le processus consultatif prévu par le mandat, la portée et la complexité des domaines à examiner et le délai d'un an ont déterminé le format et le contenu du rapport du groupe de travail[100]». Contrairement à une enquête judiciaire, une enquête publique ou une commission royale, les ressources humaines du groupe de travail étaient limitées, même si l'IAA et la MAA avaient reçu une aide financière pour faciliter l'élaboration et la présentation des mémoires[101]. Les bandes, les tribus et les établissements métis pouvaient également obtenir du financement.

Les constatations du groupe de travail sont en grande partie fondées sur des «informations anecdotiques». Le groupe de travail a reçu des mémoires, a entendu des témoignages et visité des établissements correctionnels, des réserves indiennes, un établissement métis et d'autres collectivités autochtones. Ses membres ont également participé à des programmes de formation en matière de sensibilisation autochtone et interculturelle, ils ont assisté à des séances de la cour provinciale et à des audiences de la

---

98. *Justice on Trial*, volume 1, p. 1-3.

99. *Justice on Trial*, volume 1, p. 1-2.

100. *Justice on Trial*, volume 1, p. 1-3.

101. Le groupe de travail avait un recherchiste à temps plein, deux experts-conseils contractuels et il comptait sur l'expérience collective des sept membres du groupe de travail.

Commission nationale des libérations conditionnelles concernant des détenus autochtones. Ils ont par ailleurs accompagné des membres du service de police d'Edmonton dans leurs patrouilles. Le groupe de travail a aussi examiné les constatations d'autres grandes enquêtes et autres documents pertinents. La diversité des méthodes utilisées pour recueillir des informations s'explique peut-être par la volonté d'aborder directement le problème dans la rue et dans la collectivité, afin de comprendre la réalité quotidienne des peuples autochtones face au système de justice pénale.

L'étude coïncidait avec «l'été du mécontentement indien». Par conséquent, beaucoup de collectivités indiennes et métisses consultées par le groupe de travail étaient préoccupées et moins désireuses de parler de questions traitant exclusivement de la justice pénale :

> [TRADUCTION] Les événements de l'été 90 ont absorbé le temps et l'attention de beaucoup de collectivités indiennes et métisses, à un tel point qu'elles évitaient ou étaient incapables de discuter avec nous de la question de la participation des autochtones au système de justice pénale[102].

Parmi les idées et les concepts clés présentés dans *Justice on Trial*, mentionnons la présence de la discrimination systémique, la nécessité d'établir un équilibre et des réseaux de communication et l'importance de reconnaître les contraintes financières. Le groupe de travail souligne la nécessité de mieux intégrer les diverses composantes du système de justice pénale, d'accroître la participation et la responsabilité communautaire et de faire participer les autochtones à tous les niveaux de la prise de décision et de la prestation des services. Le groupe de travail a recommandé également de faire plus participer les anciens et de recourir moins à l'incarcération qu'à la prévention générale fondée sur la reconnaissance des besoins socio-économiques des autochtones. Le rapport a aussi souligné la nécessité d'accorder une plus grande priorité aux questions relatives aux jeunes et aux autochtones des centres urbains.

Le groupe de travail a reconnu qu'un grand nombre de ses recommandations ont déjà été présentées par d'autres groupes de travail, des commissions, des commissions d'enquête ou des études, mais affirme qu'elles sont encore pertinentes, n'ayant pas été entièrement ou convenablement mises en oeuvre. Il a également présenté des recommandations tenant compte des déficits :

> [TRADUCTION] Le Groupe de travail a élaboré ses recommandations en tenant pleinement compte des déficits gouvernementaux. Nous sommes d'avis qu'un grand nombre de nos recommandations peuvent être mises en oeuvre en favorisant la prévention au lieu de

---

102. *Justice on Trial*, volume 1, p. 1-4.

l'incarcération et en veillant à ce que les crédits soient réaffectés en conséquence[103].

En dernier lieu, le groupe de travail a examiné la question du pluralisme juridique et des systèmes distincts de justice autochtone, décrivant les deux points de vue comme suit :

[TRADUCTION] D'une part, il y a la tendance qui veut que les autochtones assument une plus grande maîtrise des systèmes de justice pénale pour réaliser l'objectif énoncé des systèmes de justice autochtone fondés sur les valeurs et les pratiques traditionnelles. D'autre part, ceux qui sont en faveur d'«une règle de droit» font valoir l'idée d'un système de justice pour tous qui est capable de répondre aux besoins de tous[104].

Le groupe de travail était clairement en faveur de la deuxième démarche, comme le passage suivant le démontre de façon évidente :

[TRADUCTION] Nous sommes d'avis qu'il est possible d'apporter relativement rapidement de nombreux changements au système existant de justice pénale pour le rendre plus sensible aux besoins des autochtones. La première étape de ce processus est l'«indigénisation» du système de justice pénale dont nous avons parlé précédemment. Le Groupe de travail reconnaît que l'indigénisation intensive du système de justice pénale, incluant une plus grande souplesse dans la détermination des peines peut, en fait, répondre à une grande partie des désirs de certains autochtones[105].

Le groupe de travail s'est montré très optimiste au sujet de l'amélioration de la situation des peuples autochtones par rapport au système de justice pénale :

[TRADUCTION] Le Groupe de travail sent une volonté politique fédérale et provinciale de traiter les préoccupations indiennes et métisses. L'enquête Marshall et la réaction rapide du gouvernement de la Nouvelle-Écosse devraient favoriser la création d'autres commissions d'enquête et Groupes de travail. La création de l'Aboriginal Justice Committee au Manitoba et celle de la commission d'enquête sur les Blood en Alberta, avec l'établissement du présent Groupe de travail à titre d'entreprise conjointe du Canada et de l'Alberta, illustrent une intention de déterminer les problèmes et de chercher des solutions relativement

---

103. *Justice on Trial*, volume 1, p. 1-5.

104. *Justice on Trial*, volume 1, p. 1-7.

105. *Justice on Trial*, volume 1, p. 1-7.

à la surreprésentation des autochtones dans le système de justice pénale[106].

La deuxième commission d'enquête provinciale a produit le *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba*, présenté au ministre de la Justice du Manitoba en août 1991. L'Aboriginal Justice Inquiry (AJI) avait été établie principalement en réponse à deux événements troublants : le procès, en 1987, de deux hommes accusés du meurtre en 1971 de Helen Betty Osborne, une jeune autochtone, à The Pas, Manitoba et la mort de J.J. Harper, un leader autochtone, abattu à la suite d'une altercation avec un agent de police de Winnipeg. Ce qui a rendu l'affaire Osborne si troublante était le fait que la collectivité savait très bien qui avait tué Helen Betty Osborne, mais il a quand même fallu 16 ans pour saisir les tribunaux de l'affaire. La population voulait faire la lumière sur ces affaires et le gouvernement du Manitoba a réagi en établissant une commission d'enquête, la Public Inquiry into the Administration of Justice and Aboriginal Peoples, généralement appelée l'Aboriginal Justice Inquiry. La commission devait non seulement examiner les affaires Osborne et Harper, mais également la situation générale des autochtones par rapport au système de justice.

La commission d'enquête, coprésidée par le juge en chef adjoint A.C. Hamilton, et le juge en chef adjoint C.M. Sinclair s'est rendue dans des collectivités autochtones et a tenu des audiences communautaires dans la province. Tout au long de ce processus, les commissaires se sont efforcés d'établir un processus accueillant pour les autochtones :

> [TRADUCTION] Toutes les audiences communautaires étaient ouvertes au public. Ceux qui ont comparu devant nous ont été invités à exprimer librement toutes leurs préoccupations à l'égard du système de justice. La commission leur permettait de témoigner de vive voix, il n'était pas interrogés par le conseiller juridique de la commission, ni contre-interrogés, et ils n'étaient pas tenus de témoigner sous serment.
>
> Nous avons adopté cette démarche après de longues délibérations. Nous croyions que les autochtones étaient déjà mis à part par le système juridique formel et intimidés par celui-ci. Nous désirions utiliser un processus qui permettrait à chaque personne d'exprimer franchement et ouvertement son opinion[107].

Les renseignements recueillis au cours des audiences communautaires ont été complétés par des projets de recherche, des visites dans les cours

106. *Justice on Trial*, volume 1, p. 1-7 1-8.

107. *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba (AJI)*, volume 1, p. 5.

tribales des États-Unis, un colloque sur les cours tribales et une conférence des anciens.

Le rapport traite non seulement des services policiers, des tribunaux et des services correctionnels, mais également de la position historique des autochtones, des concepts autochtones de justice et de l'élaboration des droits ancestraux et issus des traités. Il se penche sur la situation particulière des femmes autochtones, des jeunes délinquants et des enfants. Le rapport traite également le rôle de la discrimination systémique dans le système de justice et examine des propositions de système séparé de justice autochtone, situant le concept dans le contexte du droit autochtone à l'autonomie gouvernementale et des cours autochtones qui existent déjà ailleurs. Des extraits des audiences occupent une place prépondérante dans le rapport, conformément au principe de la commission selon lequel : [TRADUCTION] «en ce qui concerne les questions générales sur la façon dont le système de justice traite les autochtones, nous avons décidé qu'il était crucial d'entendre directement les autochtones[108]».

Le rapport contient quelques-unes des critiques les plus sévères du système de justice vues jusqu'ici dans les documents :

> [TRADUCTION] Le système de justice a mal servi les autochtones du Manitoba sous une foule d'aspects. Il s'est avéré insensible et inaccessible et a arrêté et emprisonné un nombre extrêmement disproportionné d'autochtones [...] Non seulement le système de justice a-t-il mal servi les autochtones, mais ceux-ci ont également été privés de justice. Les droits des autochtones ne sont pas respectés et s'érodent depuis plus d'un siècle. Ce rejet a provoqué l'injustice la plus profonde. La pauvreté et l'impuissance sont l'héritage canadien laissé à un peuple qui a déjà gouverné ses propres affaires en autonomie complète[109].

Les recommandations du rapport sont du même ton. Elles préconisent la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale autochtone par les gouvernements fédéral et provinciaux, l'établissement de systèmes de justice autochtone dans les collectivités autochtones, en commençant par la création de cours autochtones, et l'élaboration de mécanismes, comme une commission des droits fonciers issus des traités et un tribunal des revendications autochtones, pour résoudre les questions de droits fonciers en suspens. La commission d'enquête demande également l'établissement d'une commission de justice autochtone au Manitoba afin de mettre ses recommandations en oeuvre, et la création d'un collège de justice autochtone afin de former et d'éduquer les autochtones pour leur permettre

---

108. AJI, volume 1, p. 5.

109. AJI, volume 1, p. 1.

de travailler dans le système de justice et d'élaborer des systèmes de justice autochtone. Elle recommande aussi de modifier le système de justice afin de faire en sorte qu'il réponde mieux aux besoins des autochtones qui vivent à l'extérieur des collectivités autochtones. À la fin, le rapport demande aux gouvernements fédéral et provinciaux d'établir de nouveaux rapports entre les autochtones et les non-autochtones et leurs gouvernements :

> [TRADUCTION] C'est maintenant le temps d'agir. Les autochtones pourront trouver la sortie de ce labyrinthe destructeur où ils ont été confinés, mais seulement si les gouvernements fédéral et provinciaux prennent des mesures positives pour s'acquitter de leurs responsabilités et de leurs obligations historiques. De cette façon, le gouvernement peut commencer à établir un nouveau rapport avec les autochtones, fondé sur le respect, la compréhension et la bonne volonté[110].

La province de la Saskatchewan a elle aussi examiné la question des peuples autochtones et de la justice pénale. Le *Report of the Saskatchewan Metis Justice Review Committee* et le *Report of the Saskatchewan Indian Justice Review Committee* ont été publiés simultanément en janvier 1992. Les deux comités étaient présidés par la juge Patricia Linn, mais leur composition était légèrement différente. Le Saskatchewan Metis Justice Review Committee incluait des représentants de la Metis Society of Saskatchewan, de Saskatchewan Justice, de Justice Canada et du ministère du Solliciteur général du Canada. Dans le Saskatchewan Indian Justice Review Committee, les Métis cédaient leur place aux représentants de la Federation of Saskatchewan Indian Nations. Le format et l'étendue des rapports des comités étaient identiques, la seule différence étant un examen de la reconnaissance des droits issus des traités dans le *Report of the Saskatchewan Indian Justice Review Committee*.

La décision de traiter séparément les préoccupations des Métis et des Indiens en matière de justice reflète en partie le caractère distinct que ressentent fortement les nations indiennes signataires de traités et la nation métisse[111]. En outre, cependant, les Indiens signataires de traités et les Métis ne sont pas entrés au même moment dans le discours. Le Saskatchewan Metis Justice Review Committee note l'importance pour les Métis de la Saskatchewan du rapport qu'il a produit. Compte tenu du fait

---

110. AJI, volume 1, p. 674.

111. Une partie de ce caractère distinct découle de la perception historique selon laquelle les traités ont été signés par les Premières nations indiennes avec la Couronne fédérale, créant ainsi un rapport spécial et exclusif avec la Couronne fédérale. Les Métis, d'autre part, étaient considérés jusqu'à dernièrement comme relevant de la responsabilité exclusive du gouvernement provincial.

qu'ils ne faisaient pas partie du processus de 1985 entourant l'élaboration de *Reflecting Indian Concerns and Values in the Justice System*, [TRADUCTION] «ce rapport est un début pour les Métis et il y a une voix forte qui se fait entendre parmi eux pour demander que ce dialogue se poursuive au cours des mois et des années qui viennent[112]».

Tenant compte des problèmes de mise en oeuvre dont ont souffert les rapports antérieurs, les comités se sont concentrés sur des changements pratiques faciles à mettre en oeuvre :

> [TRADUCTION] Bien que beaucoup d'études canadiennes aient été effectuées et que beaucoup de recommandations aient été présentées au cours des dernières années, la mise en oeuvre des recommandations est souvent un processus difficile et les changements significatifs peuvent sembler lents à venir. Conscient de cela, le Metis Justice Review Committee n'avait pas beaucoup de temps pour se concentrer sur des changements pratiques et des initiatives pouvant être mises en oeuvre presque immédiatement, ou dans un délai très raisonnable[113].

Cette démarche a fait en sorte que le processus entrepris par les comités était [TRADUCTION] «très différent des enquêtes menées récemment au Manitoba et en Alberta, qui ont déterminé des orientations de changement dans une perspective plus à long terme[114]». En essayant de présenter des [TRADUCTION] «recommandations opportunes axées sur l'action», les comités ont mené des consultations auprès de particuliers, d'organismes et de collectivités, et ils ont tenu des audiences publiques dans des collectivités autochtones à la suite de la publication de leurs rapports provisoires.

Les comités n'avaient que six mois pour faire leur travail et ont donc considéré que leur rapport constituait seulement «un début utile» :

> [TRADUCTION] Le Comité a été critiqué à l'occasion par ceux qui croyaient que le cadre temporel du 7 juin au 7 décembre 1991 était insuffisant pour explorer convenablement le fonctionnement des tribunaux, des services correctionnels, des services policiers et d'autres composantes du système de justice quant à leurs répercussions sur les Métis et les collectivités. Le Comité comprend ces préoccupations et reconnaît que les personnes et les organismes ont parfois eu de la difficulté à présenter des mémoires dans les délais exigés pour que nous puissions les considérer. Nous

---

112. *Report of the Saskatchewan Metis Justice Review Committee*, p. 2.

113. *Report of the Saskatchewan Metis Justice Review Committee*, p. 1.

114. *Report of the Saskatchewan Metis Justice Review Committee*, pp. 1,4.

> reconnaissons également que nous avons entendu seulement une partie de la population de la Saskatchewan sur ces questions. Toutefois, nous croyons qu'une formidable quantité de travail a été accomplie au cours des six derniers mois, donnant lieu aux recommandations pratiques contenues dans le rapport. En particulier, nous croyons que le présent rapport constitue un début utile pour axer les discussions sur les changements requis du système de justice pénale afin d'assurer le respect et la confiance des Métis de la Saskatchewan à l'égard du système de justice[115].

Le rapport écarte une grande partie de ces critiques, se concentrant plutôt sur l'importance des activités des comités pour réunir les autochtones et les non-autochtones afin d'examiner les questions de justice pénale touchant les autochtones :

> [TRADUCTION] Nous espérons qu'à mesure que nos recommandations seront mises en oeuvre au cours des prochains mois, les critiques de notre processus seront remplacées par l'encouragement et le soutien de nos objectifs communs. S'il y a une leçon à tirer des nombreux rapports écrits au cours de la dernière décennie, c'est que les autochtones et les non-autochtones du Canada doivent se parler, s'écouter et commencer à travailler ensemble dans le respect mutuel de leurs droits[116].

Les recommandations des deux rapports sont identiques, à la seule exception que le Saskatchewan Indian Justice Review Committee demande que la Federation of Saskatchewan Indian Nations rencontre les représentants des services correctionnels fédéraux et provinciaux pour revoir l'application des droits issus de traités en ce qui concerne les détenus indiens visés par un traité. Les recommandations englobent les questions telles que les jeunes et la justice, les services policiers, la représentation par un avocat, l'imposition des peines, les services judiciaires et les services correctionnels. Leurs préoccupations primordiales concernaient le racisme, l'équité en matière d'emploi, l'éducation juridique communautaire, la formation interculturelle, la violence familiale et les démarches holistiques en matière de services. Les recommandations cherchent à établir une base pour permettre une plus grande participation des collectivités autochtones au système de justice pénale, incluant des programmes d'équité en matière d'emploi et divers comités pour accroître le nombre d'autochtones participant de façon active à l'élaboration de nouveaux programmes. Les rapports portent également sur la nécessité d'une consultation permanente

---

115. *Report of the Saskatchewan Metis Justice Review Committee*, p. 1.

116. *Report of the Saskatchewan Metis Justice Review Committee*, p. 4.

afin de favoriser la discussion des questions de justice autochtone et de surveiller la mise en oeuvre des recommandations des comités[117].

Le dernier rapport de notre collection de documents, publié également en janvier 1992, remet en vedette la question des services policiers mise en valeur dans les rapports antérieurs de cette période. *«As We Were Told»: A Report on Perceptions of Policing in Metropolitan Toronto's Aboriginal Community* a été élaboré par Mukwa Ode First Nations Consulting Incorporated pour le Metropolitan Toronto Police Services Board. Il avait été commandé d'urgence par le Board, inquiet de ce qu'il percevait comme de la méfiance et un manque de compréhension entre les autochtones et les policiers de Toronto :

> [TRADUCTION] Tous les autochtones de cette ville sont au courant de brutalités policières, d'arrestations illégales ou d'injustices semblables. Ils ne sont peut-être pas en mesure de citer un incident particulier ou même de nommer une personne touchée, mais ils savent que c'est arrivé. Cette perception des autochtones est symptomatique d'une grande méfiance entre les policiers et la collectivité autochtone et il faudra des efforts extraordinaires de la part des policiers et une patience extraordinaire de la part de la collectivité autochtone pour combler le fossé qui les sépare. Il s'agit malgré cela d'une tâche que les deux parties sont désireuses d'entreprendre[118].

Les auteurs du rapport estiment qu'une communication ouverte et franche entre la collectivité autochtone et la collectivité policière est essentielle à la compréhension et au dialogue :

> [TRADUCTION] Le Report on Perceptions of Policing In the Aboriginal Community est fondé sur la perception que le dialogue doit être possible entre les collectivités lorsqu'il existe une volonté réelle de le réaliser [...] Le rapport a été intitulé «As We Were Told» parce qu'il s'agit d'une compilation des réflexions, de la sagesse et des orientations des membres de la collectivité autochtone et des services policiers qui ont été entendus. Cela

---

117. Un certain nombre de programmes et de projets particuliers ont été entrepris en Saskatchewan depuis la publication des rapports, incluant un plan d'équité en matière d'emploi de la police de Regina, un programme de formation interculturelle pour les employés des services sociaux de la province et de nouveaux programmes à l'intention des contrevenantes autochtones. En outre, les organismes autochtones provinciaux et régionaux ont examiné divers projets avec la Saskatchewan, incluant des «Peacemaker Circles», des formules de services policiers indiens et un projet de juges indiens.

118. *«As We Were Told»*, p. 3.

> reflète également la façon dont les Indiens se racontent, reconnaissant que tout ce que nous savons provient de tout le monde, ce qui en augmente la valeur puisqu'il s'agit de la somme de beaucoup d'esprits et de vies[119].

Afin de réaliser le dialogue, les consultants ont réuni des informations sur la façon dont les policiers perçoivent la collectivité autochtone et sur la façon dont la collectivité autochtone perçoit la police. Ils ont demandé aux policiers de remplir un questionnaire d'enquête et ont ensuite formé des groupes types avec les participants à l'enquête pour examiner plus à fond les questions. D'autre part, pour examiner comment les autochtones percevaient la police, ils ont organisé une série de cercles de discussion qui ont permis de réunir des informations que la collectivité autochtone pouvait ainsi présenter dans un contexte confortable pour elle :

> [TRADUCTION] L'idée d'un cercle de discussion consiste à créer une atmosphère où les autochtones se sentent libres de parler d'une question, sentent que ce sont eux qui décident du déroulement de l'événement et sentent que le processus prouve non seulement la justesse de l'information présentée mais respecte aussi la culture[120].

Des entrevues ont également été effectuées avec des personnes clés qui, en vertu de leur poste et de leur expérience, connaissaient le domaine du maintien de l'ordre chez les autochtones. Le rapport cite beaucoup ceux qui ont été consultés au cours des entrevues, dans les questionnaires, dans les groupes types et dans les cercles de discussion.

Le rapport a pour objet non seulement de faciliter la compréhension entre les autochtones et les policiers, mais également à l'intérieur de ces collectivités :

> [TRADUCTION] Le rapport raconte également l'histoire de deux collectivités qui s'efforcent de mieux se comprendre l'une l'autre, mais également de mieux s'assumer elles-mêmes. L'aspect le plus fascinant du rapport est peut-être qu'il ne s'agit pas seulement d'une question d'autochtones et de policiers, mais de courants beaucoup plus profonds qui touchent à la façon dont les deux communautés se définissent elles-mêmes. Les policiers eux-mêmes comptent deux entités différentes : les services de police et la force policière. Elles sont souvent en conflit, un conflit qui a des ramifications très importantes quant à la capacité de l'administration de la police de mettre en oeuvre des politiques de recrutement et d'équité dans tous les groupes minoritaires, comme

---

119. *«As We Were Told»*, p. 1.

120. *«As We Were Told»*, p. 20.

> la collectivité autochtone. La collectivité autochtone n'est pas homogène. Les opinions qu'elle émet sont aussi variées que «À vrai dire, nous ne voulons rien savoir d'eux autres (la police)» et «Nous avons besoin d'une force policière autochtone séparée» et «Travaillons ensemble pour résoudre le problème». Les autochtones sont cependant tous d'accord pour affirmer qu'il existe un grave problème avec les services policiers dans la collectivité autochtone[121].

Le rapport se penche également sur les questions relatives à la diversité et aux points communs entre les collectivités. L'exercice avait pour objet de permettre aux deux groupes de s'exprimer ouvertement :

> [TRADUCTION] Le rapport indique comment la police perçoit l'attitude des autochtones à l'égard des services policiers. Il donne ensuite la parole à la collectivité autochtone et indique comment celle-ci perçoit la police. Cette juxtaposition illustre à quel point leurs points de vues sont éloignés sur certaines questions, tout en révélant également les points communs[122].

Les consultants ont constaté qu'une grande partie des problèmes indiqués par la collectivité autochtone concernant les questions raciales, la compréhension et la communication culturelles ont été confirmées par les réponses des agents de police. Les auteurs du rapport se fondent sur ses constatations pour présenter une liste considérable de recommandations émanant des policiers et des autochtones qui visent toutes à établir une plus grande compréhension culturelle et une meilleure communication entre les autochtones et la police grâce à des mesures comme la participation communautaire, la participation de la police aux événements de la collectivité autochtone et à la formation interculturelle des agents de police. Prenant en considération les répercussions financières des recommandations présentées, le rapport présente les recommandations en quatre catégories, selon le niveau d'engagement financier requis par la Police de la Communauté urbaine de Toronto. Le rapport recommande finalement qu'il soit présenté à la collectivité autochtone et à la collectivité policière afin d'être examiné et évalué.

«*As We Were Told*» est donc axé sur la communication, la compréhension et le dialogue :

> [TRADUCTION] Les consultants sont d'avis que le dialogue est possible et que des ponts peuvent être construits. Toutefois, le temps presse et il faut un engagement réel de la part de la police et

---

121. «*As We Were Told*», p. 1.

122. «*As We Were Told*», p. 7.

des autochtones. Les deux collectivités ont besoin d'évaluer leurs responsabilités respectives et de s'engager à les respecter[123].

ANALYSE : DE 1988 À 1992

La période de 1988 à 1992 a été le théâtre d'une activité énorme dans le discours sur la justice pénale autochtone, mettant à contribution beaucoup de participants, de processus et d'idées.

Les participants

Considérons d'abord les participants au discours. Ce qui ressort le plus est peut-être la grande présence des juristes. L'apport le plus direct des juristes au discours apparaît dans les rapports de l'Association du Barreau canadien et de la Commission de réforme du droit. Les documents en question, intitulés *Locking Up Natives in Canada* et *Les peuples autochtones et la justice pénale* sont des rapports internes qui ne cherchent pas à représenter d'autres intérêts. Les juristes sont encore présents en la personne des juges qui ont dirigé les enquêtes publiques sur la tribu des Indiens Blood, sur l'affaire Donald Marshall Jr. et sur le système de justice au Manitoba. Dans d'autres cas, les juges et les avocats ont joué un rôle de leader, dans un processus où d'autres intérêts étaient cependant représentés. C'est le cas par exemple du Groupe de travail sur le système de justice pénale et ses effets sur les populations indiennes et métisses de l'Alberta et des Saskatchewan Indian and Metis Justice Review Committees.

À part les enquêtes commandées par les gouvernements provinciaux, plusieurs initiatives parrainées par le gouvernement fédéral ont abouti au cours de cette période à la publication de rapports. C'est le cas notamment du *Rapport final du Groupe d'étude sur les autochtones au sein du régime correctionnel fédéral*, de *La création de choix*, le rapport du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale et du *Rapport du maintien de l'ordre dans les réserves*, publié par le MAINC. Ces documents sont axés sur certaines composantes du système de justice pénale qui sont du ressort de ministères fédéraux particuliers, plutôt que d'englober le système de justice pénale au complet comme le font les documents des gouvernements provinciaux.

Le discours a également compté des participants autochtones, mais ce sont surtout des organismes autochtones provinciaux qui ont joué un rôle dans l'élaboration et la publication des documents. L'Assembly of Manitoba Chiefs et l'Ontario Native Council on Justice ont tous les deux publié des documents au cours de la période, comme d'autres organismes autochtones provinciaux, particulièrement en Alberta et en Saskatchewan, ont participé

123. *«As We Were Told»*, p. 46.

aux commissions d'enquête des gouvernements provinciaux. Il faut noter de façon particulière l'absence des organismes autochtones nationaux qui ont consacré la plus grande partie de leur attention au «Canada Round» des négociations constitutionnelles.

Au cours de cette période, certains documents considéraient que les peuples autochtones avaient des préoccupations et des expériences semblables à celles des groupes multiculturels et ethniques. Cela est évident, par exemple, dans le *Report of the Race Relations and Policing Task Force* et, dans une moindre mesure, dans *Native Peacekeeping,* qui sont fondés sur les résultats d'un symposium suscité par la crainte de voir les intérêts des peuples autochtones se perdre dans la grande sphère des relations interraciales. Nous voyons également dans le rapport de la Royal Commission on the Donald Marshall Jr., Prosecution que les commissaires considéraient que les besoins des peuples autochtones étaient contenus dans ceux des minorités visibles. Bien que le rapport traite séparément des questions relatives aux Noirs et aux Micmacs, il inclut également une section sur les minorités visibles et le système de justice pénale dans laquelle il indique que ces deux groupes ont certains besoins communs. Le rapport considère que les autochtones et les Noirs appartiennent aux minorités visibles, comme l'illustre la recommandation suivante :

> [TRADUCTION] Afin d'aider les membres des minorités visibles à mieux comprendre leurs droits, nous recommandons que la Public Legal Education Society travaille en collaboration avec les groupes autochtones et noirs pour élaborer et fournir le matériel et les services appropriés[124].

Malgré certaines tentatives visant à considérer les peuples autochtones comme des minorités culturelles, d'autres documents ont souligné la diversité des peuples autochtones, du point de vue de leurs perspectives et de leurs opinions, de leur identité autochtone et de différences fondées sur le sexe, l'âge et le lieu de résidence. Des documents comme «*As We Were Told*» et *Les peuples autochtones et la justice pénale* mettent en valeur la diversité des peuples autochtones, le premier en soulignant la gamme d'opinions émanant de la collectivité autochtone en ce qui concerne les rapports entre les autochtones et la police, et le second en choisissant sciemment d'utiliser le terme «autochtone», estimant qu'il reflète mieux que les autres termes la diversité des peuples autochtones :

> Dans le présent rapport, nous avons employé à dessein le mot «autochtone» pour désigner les personnes visées par notre mandat. Tout au long de nos consultations, nous nous sommes rendu

---

124. *Royal Commission on the Donald Marshall Jr., Prosecution: Digest of Findings and Recommendations*, p. 10.

> compte que les termes «indien» et «membre des premières nations» ne rendaient pas justice à la diversité des peuples à laquelle renvoie, au Canada, l'expression «peuples autochtones[125]».

De telles préoccupations sont évidentes dans le choix du nom du Groupe de travail sur le système de justice pénale et ses effets sur les populations indiennes et métisses de l'Alberta et l'établissement en Saskatchewan de deux comités distincts chargés d'examiner les préoccupations des Métis et des Indiens.

Un certain nombre de documents se penchent sur les préoccupations découlant de la diversité de la collectivité autochtone. *La création de choix*, par exemple, a examiné les préoccupations des détenues autochtones purgeant une peine fédérale :

> Notre expérience distincte à titre de femmes autochtones doit être reconnue. Nous ne pouvons pas être uniquement des femmes ni uniquement des autochtones. Notre race et notre sexe sont intimement liés. Nos identités de femmes découlent des enseignements de nos diverses nations autochtones. Il ne faut pas banaliser le fait que nous sommes distinctes[126].

Les besoins et les préoccupations de la jeunesse autochtone et des autochtones citadins sont également isolés des préoccupations plus générales dans *Justice on Trial* :

> [TRADUCTION] Deux aspects de la présence des peuples autochtones dans le système de justice pénale ont reçu peu d'attention. Il s'agit de la jeunesse autochtone et des autochtones citadins. Le Groupe de travail recommande d'accorder une priorité beaucoup plus importante à ces deux aspects[127].

D'autres rapports comme celui de l'Aboriginal Justice Inquiry du Manitoba et les rapports des comités d'étude de l'administration de la justice concernant les Indiens et les Métis de la Saskatchewan traitent également des besoins spéciaux des femmes et de la jeunesse autochtones. Finalement, «*As We Were Told*» traite des préoccupations des autochtones *urbains* en matière de services policiers.

Le processus

L'examen de la façon dont les participants se sont engagés dans le discours soulève des questions quant aux formes de consultation employées dans le discours soulève des questions quant aux formes de consultation employées,

---

125. *Les peuples autochtones et la justice pénale*, p. 2.

126. *La création de choix*, p. 19.

127. *Justice on Trial*, volume 1, p. 1-6.

aux efforts effectués pour inclure les autochtones dans le processus et à l'à-propos de l'aide financière accordée aux participants.

Considérant les formes de consultation employées au cours de cette période, nous constatons la dominance de structures plus formelles, comme les commissions royales, les commissions d'enquête publique et les groupes de travail qui représentent des efforts larges et formels de consultation. Des audiences publiques ont été organisées, des exposés oraux et écrits ont été présentés et des colloques et des conférences ont eu lieu. Les groupes, les organismes et les particuliers intéressés par la situation des autochtones face au système de justice pénale ont été consultés et leur participation a été recherchée. D'autres documents, notamment ceux qui ont été préparés par des participants non gouvernementaux comme l'Association du Barreau canadien, la Commission de réforme du droit et l'Assembly of Manitoba Chiefs ne sont pas le fruit de consultations, présentant plutôt les opinions des auteurs ou des groupes qu'ils représentent.

Nous notons également au cours de cette période diverses tentatives de consultation adaptées aux autochtones. Par exemple, le processus qui a abouti au rapport «*As We Were Told*», comprenait une série de cercles de discussion visant à mettre les autochtones plus à l'aise pour présenter leurs points de vue, tandis que l'Aboriginal Justice Inquiry du Manitoba s'est efforcée d'encourager les autochtones à présenter des témoignages oraux dans un contexte non contradictoire. Des efforts ont également été faits pour incorporer dans les rapports les observations de ceux qui ont été consultés. Ainsi, des documents comme *La création de choix*, le rapport de l'Aboriginal Justice Inquiry du Manitoba, et «*As We Were Told*» incluent de longs extraits des témoignages afin d'éviter le filtrage (et éventuellement l'interprétation erronée) de la voix autochtone. L'importance de cette stratégie se reflète dans les extraits suivants :

> [TRADUCTION] Nous désirons reconnaître de façon spéciale l'apport de ceux qui ont comparu devant nous. Leurs exposés étaient souvent perturbants et souvent poignants. Ils nous en ont dit plus au sujet de l'état du système de justice et de ses effets sur les autochtones que nous n'aurions jamais espéré en apprendre d'aucune autre façon. Leurs mots et leurs préoccupations ont orienté notre examen des questions[128].
>
> Leurs paroles, de même que le travail et l'engagement d'innombrables autres personnes compatissantes, fournissent l'énergie et la créativité nécessaires pour que cette vision du

128. AJI, volume 1, p. 7.

changement devienne réalité. Et maintenant, écoutons les paroles éloquentes de certaines de ces personnes compatissantes[129].

Nous avons déjà relevé dans beaucoup de documents des observations concernant les limites imposées en matière de temps et de financement. Cette situation est également évidente dans certains des documents publiés entre 1988 et 1992, particulièrement *Justice on Trial* et les rapports des comités d'étude sur l'administration de la justice touchant les Indiens et Métis de la Saskatchewan. On peut lire dans *Justice on Trial* que son processus consultatif était limité à un an et que ses ressources humaines étaient minimes. Les comités d'étude de la Saskatchewan ont indiqué également dans leur rapport que leur travail a été limité, du fait qu'ils disposaient seulement de six mois et parce que les membres des comités devaient s'acquitter de leurs tâches en plus de leurs autres responsabilités professionnelles. On considérait que ces facteurs limitaient la portée et la profondeur de l'enquête.

Les idées

Il ressort clairement des documents que la publicité qui a entouré un certain nombre d'incidents troublants mettant aux prises des autochtones avec le système de justice pénale est à l'origine d'un grand nombre des rapports examinés. Nous voyons en outre que les idées et les concepts épousés dans les documents, et le langage utilisé pour les exprimer, peuvent être liés à la proclamation de la *Charte canadienne des droits et libertés*, au mouvement en faveur de l'autonomie gouvernementale et aux déficits qui ont accablé les gouvernements fédéral et provinciaux au cours de cette période. Nous allons donc examiner les idées caractéristiques de ces documents à la lumière de ces préoccupations.

Parmi les documents suscités par des événements, citons le rapport à la Royal Commission on the Donald Marshall Jr., Prosecution, et celui de l'Aboriginal Justice Inquiry du Manitoba, celui du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale, ainsi que *Policing in Relation to the Blood Tribe*. D'autres rapports, comme *Justice on Trial,* ont été influencés par les événements de l'été 1990, particulièrement l'affrontement d'Oka.

Ces événements et les réactions des médias et du public ont inspiré certains aspects distinctifs du discours, particulièrement l'importance que les documents accordent à la nécessité d'écouter et de communiquer et le sentiment d'urgence exprimé à l'égard du changement. L'importance de l'écoute est soulevée dans *Policing for Aboriginal Canadians: the RCMP Role* et dans le *Report of the Saskatchewan Metis Justice Review Committee* :

---

129. *La création de choix*, p. 27.

> [TRADUCTION] S'il y a une leçon à tirer des nombreux rapports écrits au cours de la dernière décennie, c'est que les autochtones et les non-autochtones du Canada doivent se parler, s'écouter et commencer à travailler ensemble dans un esprit de respect mutuel des droits des autres[130].

L'importance de la communication est signalée dans tous les documents de cette période et forme la base de rapports comme «*As We Were Told*», qui considère qu'une discussion ouverte et franche n'est pas un outil mais bien une fin en soi.

Un grand nombre de documents expriment également un sentiment d'urgence dans la mise en place du changement requis afin d'améliorer la situation des autochtones. C'est le cas de documents comme *La création de choix*, «*As We Were Told*», le *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba* et *Policing for Aboriginal Canadians: the RCMP Role* :

> [TRADUCTION] Les consultants sont d'avis que le dialogue est possible et que des ponts peuvent être construits. Toutefois, le temps presse et il faut un engagement réel de la part de la police et des autochtones. Les deux collectivités ont besoin d'évaluer leurs responsabilités respectives et de s'engager à les respecter[131].

> Nous espérons que le message des femmes autochtones est désormais clair. Nous réclamons **TOUTES** une **ACTION IMMÉDIATE**[132].

> [TRADUCTION] L'ampleur des problèmes est décourageante et nos propositions sont de grande envergure. Mais nous croyons, dans l'intérêt de la justice, que le processus de transformation doit commencer immédiatement[133].

> [TRADUCTION] La «*nouvelle* formule de services policiers» se détache. Selon cette formule, nous devons entrer dans une nouvelle ère de compréhension et de sensibilité et 1989 est l'année pour commencer[134].

---

130. *Report of the Saskatchewan Metis Justice Review Committee*, p. 4.

131. «*As We Were Told*», p. 46.

132. *La création de choix*, p. 26 [souligné dans l'original].

133. AJI, volume 1, p. 2.

134. *Policy for Aboriginal Canadians: The RCMP Role*, p. 272 [souligné dans l'original].

La Charte et particulièrement les dispositions sur les droits à l'égalité ont également influencé le discours de cette période. Les références à la Charte sont évidentes dans la discussion du pluralisme juridique, du racisme et de la nécessité d'établir des programmes spéciaux d'équité à l'intention des peuples autochtones à l'intérieur du système de justice pénale.

Le débat entourant le pluralisme juridique a commencé dans *Locking Up Native in Canada* et s'est avéré tout au long de la période comme un débat consistant à déterminer si le système de justice pénale peut s'adapter aux besoins des peuples autochtones ou s'il y a lieu d'établir un système séparé. Cette discussion est résumée dans un passage de *Justice on Trial* :

> [TRADUCTION] D'une part, il y a la tendance qui veut que les autochtones assument une plus grande maîtrise des systèmes de justice pénale pour réaliser l'objectif énoncé d'établir des systèmes de justice autochtone fondés sur les valeurs et les pratiques traditionnelles. D'autre part, ceux qui sont en faveur d'«une règle de droit» font valoir l'idée d'un système de justice pour tous qui est capable de répondre aux besoins de tous[135].

La plupart des documents se situent quelque part à l'intérieur de cet éventail. Si des rapports comme *Locking Up Natives in Canada, Peace and Good Order*, et *Les peuples autochtones et la justice pénale : Égalité, respect et justice à l'horizon* favorisent clairement l'établissement de systèmes séparés, comme l'a recommandé l'Aboriginal Justice Inquiry du Manitoba, d'autres, comme *Justice on Trial* favorisent clairement l'indigénisation du système existant.

Les arguments prennent en compte l'équilibre entre les droits individuels et collectifs et la nécessité d'une égalité fondée sur le caractère distinctif des peuples autochtones. Cela ressort particulièrement dans *Les peuples autochtones et la justice pénale : Égalité, respect et justice à l'horizon* qui conclut que l'égalité de justice n'est réalisable que si les autochtones sont traités différemment. Cela nécessiterait l'établissement de programmes séparés et par la suite de systèmes séparés pour répondre aux besoins des autochtones.

Les questions de racisme sont liées aux questions de pluralisme juridique et d'égalité. La plupart des documents font état des questions de racisme, de discrimination systémique et d'effets défavorables. Nous le constatons dans presque tous les documents de cette période. L'extrait suivant constitue un exemple parmi tant d'autres :

> [TRADUCTION] Il est clair que les autochtones ont été touchés. Ils ont clairement été les victimes des fanatiques ouvertement hostiles

135. *Justice on Trial*, volume 1, p. 1-7.

> et ils ont également été les victimes d'une discrimination non voulue, mais ancrée dans la politique et dans la loi[136].

Beaucoup de rapports ont vraiment cherché à définir des termes comme racisme, discrimination systémique et effets défavorables d'une façon cohérente :

> [TRADUCTION] Une partie du vocabulaire établi dans le domaine prévoit le recours au mot racisme pour définir toutes les interactions négatives entre la police et les autochtones. Il s'est établi au fil des ans un climat à l'intérieur duquel tous les incidents doivent être caractérisés de cette façon pour être compréhensibles[137].

> [TRADUCTION] Il est évidemment difficile, sinon impossible, de définir le racisme, et encore plus de le combattre[138].

> [TRADUCTION] La définition ad hoc de «discrimination» dans le cas de la situation canadienne soulève certaines interrogations[139].

> [TRADUCTION] Racisme, préjugé et discrimination sont des termes largement utilisés dans notre société et sont généralement bien compris. Chaque terme comporte cependant ses propres difficultés d'interprétation[140].

D'autres rapports, comme *Policing in Relation to the Blood Tribe,* expliquent le comportement des agents de police en parlant de «manque de connaissances culturelles», évitant les termes «racisme» et «discrimination» :

> [TRADUCTION] Le Commissaire a observé dans les témoignages une insensibilité culturelle et du paternalisme de la part d'un certain nombre d'agents de police. Cela n'apparaît pas comme des préjugés conscients ou une tentative délibérée d'insulter ou de manquer de respect. Il s'agit d'un manque de connaissances culturelles[141].

La discussion de l'autonomie gouvernementale a également influencé le discours au cours de cette période. Cela est évident dans l'analyse que consacrent certains documents à la position constitutionnelle historique et

---

136. AJI, volume 1, p. 101.

137. *«As We Were Told»*, p. 24.

138. *Report of the Saskatchewan Metis Justice Review Committee*, p. 64.

139. *Royal Commission on the Donald Marshall Jr., Prosecution, volume 3*, p. 9.

140. AJI, volume 1, p. 97.

141. *Policing in Relation to the Blood Tribe, volume 1*, p. 106.

particulière des peuples autochtones et à la nécessité d'établir des systèmes séparés dans le contexte du droit à l'autonomie gouvernementale. Il se peut aussi que cela ait été un facteur de la stratégie, utilisée dans de nombreux documents, consistant à présenter des recommandations à court et à long terme, les premières concernant généralement l'établissement de programmes spéciaux pour répondre à des besoins immédiats et les secondes visant des changements plus profonds, incluant l'établissement de systèmes séparés. Cette démarche apparaît par exemple dans *La création de choix*, *Les peuples autochtones et la justice pénale : Égalité, respect et justice à l'horizon* et le rapport de l'Aboriginal Justice Inquiry du Manitoba, ainsi que dans l'extrait suivant du volume 3 du rapport de l'enquête Marshall :

> [TRADUCTION] Des changements considérables sont nécessaires en ce qui concerne l'accès et l'administration de la justice pour les autochtones de la Nouvelle-Écosse. Toutefois, les solutions innovatrices qui auront des effets bénéfiques à long terme pour les Micmacs et en fin de compte pour la société non autochtone ne se produiront pas du jour au lendemain. Par conséquent, les Micmacs et les autres gouvernements doivent envisager une formule de mise en oeuvre par étape pour réaliser leurs objectifs. À court terme, des programmes comme le Micmac Court Workers peuvent être mis en oeuvre. En même temps, la conception et la mise en oeuvre de solutions à long terme comme un système de justice tribale communautaire doivent être permanentes[142].

Finalement, on note que les auteurs des documents sont bien conscients du déficit des gouvernements. Le *Rapport du maintien de l'ordre dans les réserves* a par exemple été produit en partie parce que «le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires s'inquiètent de plus en plus de l'escalade rapide du coût des services de police destinés aux réserves indiennes[143]». «*As We Were Told*» a divisé ses recommandations en quatre catégories selon le niveau d'engagement financier requis de la police de la Communauté urbaine de Toronto. Dans *Justice on Trial*, le groupe de travail a [TRADUCTION] «élaboré ses recommandations en tenant pleinement compte des déficits gouvernementaux[144]». En revanche, des documents comme le rapport de l'Aboriginal Justice Inquiry du Manitoba soulignent le besoin urgent pour le gouvernement de déployer les ressources nécessaires :

---

142. *Royal Commission on the Donald Marshall Jr., Prosecution, volume 3*, p. 70.

143. *Rapport du maintien de l'ordre dans les réserves*, p. 1.

144. *Justice on Trial*, volume 1, p. 1-5.

[TRADUCTION] Nous sommes conscients du fait que nos recommandations créeront probablement un besoin de ressources supplémentaires. Nous n'avons pas établi de prévisions du coût des recommandations parce que nous ne croyons pas qu'une analyse coûts-avantages soit la façon d'aborder la question de la justice pour les autochtones[145].

Ces préoccupations, le rôle important des juristes et des membres du corps judiciaire et le grand nombre d'études provinciales approfondies, nous amènent à constater que les années 1988 à 1992 forment une période très distincte du discours. Dans la prochaine section du chapitre, nous présentons quelques réflexions sur la façon dont le discours a évolué, dans l'espoir qu'il sera possible d'en tirer certaines leçons pour favoriser la poursuite du discours et du dialogue.

OBSERVATIONS FINALES

Nos observations finales couvrent les trois périodes du discours que nous avons examinées pour notre examen :

- De 1967 à 1978 : Le début du discours
- De 1978 à 1988 : Le calme
- De 1988 à 1992 : La tempête

En raison du grand nombre de documents publiés entre 1988 et 1992, il est difficile d'éviter un certain chevauchement de notre analyse du discours de la troisième période. Nous invitons donc le lecteur à se reporter à cette analyse qui présente un exposé des thèmes et des courants clés.

Nos cinq observations portent sur les questions suivantes :

- les façons différentes d'expliquer la criminalité autochtone et les différences correspondantes des orientations proposées;
- les recommandations et leur mise en oeuvre;
- les liens entre l'élaboration de la politique de justice pénale et celle de la fonction gouvernementale et des droits de la personne;
- l'impact que les grands événements ont eu sur le développement du discours;
- l'influence des juristes et des membres du corps judiciaire et ce que cela signifie quant aux possibilités de changements.

Observation n° 1 : Tout au long du discours, les participants ont présenté des réponses différentes fondées sur des explications différentes de la criminalité autochtone.

Les participants au discours ont généralement invoqué l'une des deux raisons suivantes pour expliquer la proportion élevée d'autochtones en

145. AJI, volume 1, p. 672.

conflit avec la loi. Certains rapport ont expliqué les problèmes des autochtones en rappelant leur situation sociale et économique désavantagée. D'autres poussent la relation de cause à effet un pas plus loin, faisant valoir que les désavantages socio-économiques des autochtones sont un résultat direct de leur colonisation.

Ce sont surtout les rapports des organismes autochtones et non gouvernementaux, et ceux des groupes de travail des commissions d'enquête comprenant un nombre significatif de membres autochtones, qui ont adopté cette position. C'est le cas par exemple de *Wahbung Our Tomorrows*, du rapport de la Metis and Non-Status Indian Crime and Justice Commission, de *Locking Up Natives in Canada*, de *Peace and Good Order*, et du rapport de l'Aboriginal Justice Inquiry du Manitoba.

Les rapports qui adoptent cette explication ont tendance à recommander l'établissement de systèmes parallèles de justice autochtone, arguant que la solution doit remédier au problème; c'est-à-dire qu'il faut renverser la situation d'impuissance et de dépendance externe causée par l'expérience coloniale et restaurer l'autodétermination. Par ailleurs, d'autres intervenants sont en faveur de changements à court terme du système existant, mais le consensus est que la vraie réponse ne consiste pas à apporter des changements cosmétiques pour indigéniser le système courant, mais plutôt à établir des systèmes autochtones séparés :

> [TRADUCTION] La situation des peuples autochtones et du système de justice est un vieux problème qui n'est pas facile à résoudre, particulièrement si les mesures prises en ce sens consistent à apporter des changements cosmétiques à l'intérieur du système ou au système lui-même. Les mesures visant à augmenter le nombre d'autochtones parmi les avocats, les juges, les travailleurs sociaux auprès des tribunaux ou les interprètes oeuvrant à l'intérieur du système n'ont pas suscité d'améliorations notables ni rapproché le système de la collectivité.
>
> [TRADUCTION] Nous constatons d'abord et avant tout qu'il est indispensable d'accorder aux autochtones le contrôle sur leurs propres systèmes de justice. En outre, ce que nous réclamons et espérons à long terme, c'est que la justice autochtone se fonde sur l'autorité inhérente des peuples autonomes[146].

D'autres rapports s'attardent plutôt sur l'incapacité du système de justice pénale à répondre aux besoins particuliers des peuples autochtones, citant des défauts de conception, comme le manque de connaissances culturelles des spécialistes de la justice pénale, l'absence de participation de la collectivité, le nombre insuffisant d'autochtones travaillant à l'intérieur

146. *Peace and Good Order*, p. 3.

du système et le manque de souplesse des méthodes de détermination de la peine. Ce sont généralement les gouvernements qui ont présenté ce type d'explication, fondant leurs recommandations sur l'idée qu'il est possible de modifier le système existant pour répondre aux besoins des autochtones :

> [TRADUCTION] Nous sommes d'avis qu'il est possible d'apporter relativement rapidement de nombreux changements au système existant de justice pénale pour le rendre plus sensible aux besoins des autochtones. La première étape de ce processus est l'«indigénisation» du système de justice pénale dont nous avons parlé précédemment. Le Groupe de travail reconnaît que l'indigénisation intensive du système de justice pénale, incluant une plus grande souplesse dans la détermination des peines peut, en fait, répondre à une grande partie des désirs de certains autochtones[147].

Ces deux points de vue dominent le discours. Pour ceux qui considèrent que le colonialisme et la disparité socio-économique qui en a découlé constituent la cause de la criminalité autochtone, la réponse consiste à établir des systèmes parallèles de justice administrés par les autochtones. Pour ceux qui maintiennent qu'il suffit seulement d'apporter quelques ajustements au système existant, la réponse se trouve dans des modifications destinées à rendre le système plus attentif aux besoins des autochtones. Si les participants autochtones et non gouvernementaux sont en faveur de la première solution, les gouvernements s'accrochent à la deuxième, et les problèmes des autochtones avec le système de justice pénale se perpétuent.

> **Observation n° 2** : Le discours traduit une amertume évidente lorsque les recommandations ne sont pas mises en oeuvre.

Un grand nombre des documents examinés dénoncent la non-application par les gouvernements des recommandations des rapports précédents. Cette préoccupation est exprimée dans le rapport de la Metis and Non-Status Indian Crime and Justice Commission, celui du Saskatchewan Metis Justice Review Committee et dans *Justice on Trial*. D'autres documents font en sorte que leurs recommandations soient faciles à mettre en oeuvre : «As We Were Told», par exemple, a isolé les recommandations dont la mise en oeuvre est aisée, tandis que l'Aboriginal Justice Inquiry du Manitoba a recommandé des structures ou des processus de mise en oeuvre de ses recommandations.

Quant à savoir pourquoi certains participants se sentent obligés de faciliter la mise en oeuvre pour le gouvernement, la réponse se trouve, au

147. *Justice on Trial*, volume 1, p. 1-7.

moins en partie, dans les documents eux-mêmes : leurs auteurs indiquent en effet qu'ils ont dû s'adapter à des conditions comme les restrictions financières, le manque de collaboration entre les sphères de compétence et le manque de temps. Ces mêmes conditions constituent également des obstacles à la mise en oeuvre.

Certains participants se sont efforcés d'adapter leurs recommandations à la situation financière des gouvernements. D'autres, comme l'Aboriginal Justice Inquiry du Manitoba, réclament simplement la justice sociale :

> [TRADUCTION] Nous sommes conscients du fait que nos recommandations créeront probablement un besoin de ressources supplémentaires. Nous n'avons pas établi de prévisions du coût des recommandations parce que nous ne croyons pas qu'une analyse coûts-avantages soit la façon d'aborder la question de la justice pour les autochtones[148].

Les questions de financement sont liées également à la compétence. Plusieurs rapports soulignent la nécessité d'une collaboration entre les sphères de compétence, particulièrement entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Des rapports comme le *Rapport du Groupe de travail sur les services de police dans les réserves, Les autochtones et la justice* et le *Rapport du maintien de l'ordre dans les réserves* mettent en valeur cette nécessité de collaboration et de partage des coûts :

> Une fois que nous nous serons mis d'accord sur les principes, nous devrons retourner dans nos gouvernements et nos ministères et nous pencher sur les détails; nous aurons à déterminer l'effectif et les sommes nécessaires à la réalisation du programme et à décider qui devra payer et pour quoi [...] Permettez-moi d'exprimer l'espoir qu'on mettra sur pied certains mécanismes permanents qui garantiront la poursuite de ce qui est commencé ici[149].

Finalement, pour essayer de comprendre l'échec des gouvernements à mettre en oeuvre les recommandations, les auteurs de divers documents font allusion au fait qu'ils n'ont pas eu suffisamment de temps pour élaborer des recommandations complètes. Citons par exemple *Reflecting Indian Concerns and Values in the Justice System, Justice on Trial* et le rapport du *Saskatchewan Metis Justice Review Committee*. Le manque de temps dont disposent les commissions d'enquête signifie peut-être que les gouvernements eux-mêmes ne peuvent examiner et mettre en oeuvre que les recommandations les plus simples.

Les rapports imputent la non-application des recommandations à trois facteurs connexes — le manque de financement, le manque de collaboration

148. AJI, volume 1, p. 672.

149. *Les autochtones et la justice*, p. 39.

entre les sphères de compétence et le manque de temps. Les documents plus récents, qui prévoient la mise en oeuvre graduelle de leurs recommandations, notamment *Les peuples autochtones et la justice pénale : Égalité, respect et justice à l'horizon*, le rapport de l'Aboriginal Justice Inquiry du Manitoba et le rapport de l'enquête Donald Marshall ou qui les divisent par niveau d'engagement financier requis («As We Were Told»), traduisent une certaine connaissance du fonctionnement des gouvernements et contiennent des mesures stratégiques pour les inciter à modifier leur orientation dans le contexte des pressions politiques qu'ils subissent.

Observation n° 3 : L'élaboration du discours sur les autochtones et la justice pénale a suivi de près celui de la fonction gouvernementale autochtone et celui des droits de la personne.

La réflexion sur la façon de traiter les besoins des peuples autochtones en matière de justice pénale a suivi de près la pensée sur la façon de traiter les questions de fonction gouvernementale. D'abord axé sur les problèmes sociaux et économiques et la recommandation d'un plus grand contrôle au niveau communautaire, le discours a proposé ensuite l'élaboration de programmes spéciaux destinés à répondre aux besoins des autochtones à l'intérieur du système actuel et, finalement, il s'est mis à examiner les questions de justice à travers le prisme de l'autonomie gouvernementale. Ces idées correspondent au cheminement du discours élargi sur la fonction gouvernementale autochtone. Les documents les plus anciens, comme le rapport Hawthorn, portent sur la situation socio-économique des Indiens, tandis que les plus récents proposent des modifications progressives afin d'améliorer le rôle des autochtones dans le processus de prise de décision. Cela comprend par exemple la participation autochtone aux processus constitutionnels, aux comités mixtes et au transfert de pouvoirs dans certains domaines aux gouvernements autochtones. Finalement, les questions de fonction gouvernementale, comme celles de justice pénale, ont commencé à être examinées par tous les participants dans le contexte de l'autonomie gouvernementale autochtone.

Nous avons également vu comment le discours sur les droits de la personne a influencé le discours sur la justice pénale. Les documents les plus anciens comme *Wahbung Our Tomorrows* et le rapport de la Metis and Non-Status Indian Crime and Justice Commission portent sur la nature discriminatoire du système de justice pénale. Après la proclamation de la Charte en 1982 (particulièrement après l'entrée en vigueur de la clause sur les droits à l'égalité en 1985), le vocabulaire des droits, du racisme et de l'égalité apparaît dans le discours. On retrouve au coeur de cette discussion la tension entre les droits individuels et collectifs, particulièrement dans le contexte de la viabilité des systèmes séparés de justice autochtone. L'Aboriginal Justice Inquiry du Manitoba s'est penchée sur cette question :

> [TRADUCTION] L'un des grands défis entourant l'établissement d'un système de justice autochtone [...] consiste à trouver le juste équilibre entre les droits individuels et les droits collectifs[150].

Il en est question également dans *Les peuples autochtones et la justice pénale : Égalité, respect et justice à l'horizon* lorsque le rapport traite de la nécessité d'équilibrer les droits et les intérêts de l'accusé avec les droits et les intérêts de la collectivité qui décide d'instaurer un système distinct[151]. Ce document estime que la Charte est le facteur clé qui a amené la Commission de réforme du droit à cesser de préconiser l'application d'un système uniforme et constant de justice pénale pour favoriser plutôt un système reconnaissant le caractère particulier des peuples autochtones[152].

Les questions de fonction gouvernementale et de politique des droits de la personne ont par conséquent façonné le discours sur la justice pénale de façon particulière. Compte tenu du fait que les questions d'autonomie gouvernementale et de droits à l'égalité continuent de dominer la scène politique, les développements dans ces domaines demeureront importants dans l'élaboration ultérieure du discours sur les systèmes de justice autochtone.

> **Observation n° 4** : Beaucoup de documents ont été rédigés en réponse à des incidents ou à des événements qui ont eu un grand retentissement. Cela distingue la question de la justice des autres volets du discours et introduit une nouvelle dynamique.

De nombreux documents ont été produits en réponse à des incidents touchant les autochtones et le système de justice pénale. Cette situation distingue le discours sur la justice de celui des autres volets de politique. L'évolution du droit international a donné par exemple un élan considérable au développement du discours sur la fonction gouvernementale. De même, les grandes décisions judiciaires concernant les droits autochtones ont fait progresser le discours sur les revendications territoriales et les titres ancestraux. En outre, comme l'indique le chapitre 7, une grande partie du discours sur l'éducation autochtone a été motivée par la pression de plus en plus grande exercée sur les gouvernements afin qu'ils réagissent aux statistiques perturbantes sur le décrochage et le retard scolaire des étudiants autochtones.

---

150. AJI, volume 1, p. 333.

151. *Les peuples autochtones et la justice pénale : Égalité, respect et justice à l'horizon*, p. 20.

152. *Les peuples autochtones et la justice pénale : Égalité, respect et justice à l'horizon*, p. 1.

Le rapport de la commission d'enquête Marshall, celui de l'*Aboriginal* Justice Inquiry du Manitoba et le rapport d'enquête sur la tribu des Blood reflètent le recours à des commissions royales et à des enquêtes judiciaires pour traiter les conséquences d'incidents perturbants. Dans de tels cas, le discours est dirigé par les membres du corps judiciaire qui ont enquêté sur les événements et qui ont présenté des recommandations fondées sur leurs propres perceptions. Le recours à ces structures a cependant exclu de façon générale les participants autochtones. Ils ont été consultés, mais ils étaient rarement admis au cercle de ceux qui ont interprété les constatations, ou présenté les recommandations[153].

Le sentiment urgence qui caractérisait certains de ces documents est sans aucun doute lié aux événements – réaction à l'intensité de l'indignation publique à l'égard des erreurs judiciaires et demande de mesures immédiates.

Ces rapports ont également incité plusieurs à penser qu'il s'agissait de voeux pieux – devant l'indignation du public, le gouvernement a peut-être essayé de désamorcer les demandes de changement. Les rapports passaient donc pour des gestes politiques d'éclat qui ne contribuaient pas vraiment à changer le système en profondeur[154].

Voyons par exemple le cas de la Royal Commission on the Donald Marshall Jr., Prosecution. Si la commission conclut que l'identité autochtone de Donald Marshall a été un facteur de sa condamnation injustifiée, il existe peu d'éléments de preuve solides permettant d'étayer cette constatation. En fait, l'une des études accompagnant le rapport reconnaissait l'extrême difficulté d'établir un tel lien. Cette étude intitulée *The Mi'kmaq and Criminal Justice in Nova Scotia* fait remarquer que [TRADUCTION] «la discrimination est un phénomène paradoxal. Elle peut être évidente, mais très difficile à prouver. Cela s'est toujours avéré un problème particulier pour le système juridique, où les jugements doivent être faits sur la base de la preuve, bien étayée par la preuve de fond[155]». Certains affirment que le public demandait des mesures et qu'un rapport qui n'aurait pas reconnu le rôle du racisme et de la discrimination dans cette affaire n'aurait pas été bien reçu. Par conséquent, la commission a reconnu

---

153. Le juge en chef adjoint C.M. Sinclair fait évidemment exception puisqu'il a coprésidé l'Aboriginal Justice Inquiry du Manitoba.

154. Kalinich et Banas, p. 63, font valoir que les groupes de travail et les comités d'enquête légitiment le système existant plutôt que de favoriser une réforme substantielle de la justice pénale. Ils prétendent que ces structures sous-entendent que les institutions existantes peuvent régler la crise en modifiant quelque peu leur forme et en appliquant la sagesse collective des commissaires.

155. *Royal Commission on the Donald Marshall Jr., Prosecution, volume 3*, p. 6.

l'existence du racisme mais n'a pas présenté beaucoup de preuves pour étayer cette affirmation.

Par conséquent, les grands événements ayant une incidence sur les autochtones et leur traitement par le système de justice pénale ont influencé profondément l'évolution du discours. Ils ont entraîné l'instauration d'enquêtes dirigées essentiellement par des non-autochtones et ont empreint le discours d'un sentiment d'urgence. Ils ont aussi eu pour effet de faire des gouvernements les cibles d'allégations de manque sincérité.

> **Observation n° 5 :** Le rôle de premier plan des avocats et des juges s'est avéré un facteur clé dans le façonnement du discours sur la politique en matière de justice pénale autochtone.

Cette caractéristique distingue vraiment le discours sur la justice pénale autochtone de celui des autres volets de la politique sociale et a des répercussions importantes à l'égard de la voix autochtone et de la crédibilité du gouvernement.

Le rôle prépondérant des organismes non gouvernementaux soulève la question de la voix autochtone, puisque le développement du discours a été le fait de participants non autochtones s'exprimant au nom des autochtones. Dans le discours sur l'éducation (examiné dans le chapitre suivant), nous constatons la présence d'organismes autochtones nationaux et provinciaux, alors que les participants autochtones n'ont pas façonné le discours sur la justice pénale comme l'a fait la Fraternité des Indiens du Canada (devenue plus tard l'Assemblée des Premières nations) dans *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*. Ce sont au contraire les rapports des organismes non gouvernementaux, des enquêtes judiciaires et des commissions royales qui ont stimulé le discours sur la justice pénale[156].

Le rôle des organismes non gouvernementaux souligne non seulement l'absence des voix autochtones, mais peut-être également l'incapacité des gouvernements à prendre des mesures suffisantes pour satisfaire les demandes de réforme. Cela peut nous inciter à penser que les avocats et les juges sont des intermédiaires qui règlent le discours des gouvernements et des autochtones. Une interprétation plus probable serait que le gouvernement se sert de cette stratégie pour reporter les questions déplaisantes ou délicates. Les rapports de l'Association correctionnelle du Canada, de l'Association du Barreau canadien et de la Commission de réforme du droit ont été élaborés en réponse à des demandes du gouvernement, et les enquêtes judiciaires, les commissions royales et les groupes de travail qui jouent des rôles de premier plan dans le discours ont

156. Pour une discussion analytique plus complète du rôle des enquêtes publiques et des commissions royales, voir Pross, Christie et Yogis, *Commission of Inquiry*.

reçu leurs mandats du gouvernement. Nous pouvons peut-être en conclure que la prépondérance de ces organismes et de ces structures dans le discours représente un effort conscient de la part des gouvernements de détourner les questions controversées et de retarder la prise de mesures. Cette interprétation est renforcée par les préoccupations, maintes fois exprimées dans les documents, à l'égard de l'incapacité des organismes à s'acquitter de leur mandat à cause du manque de ressources financières et humaines et du manque de temps.

CONCLUSION

Le présent chapitre a couvert la période de 1967 à 1992 pour essayer de comprendre l'évolution du discours en matière de justice pénale autochtone et de tirer des leçons pour l'avenir. Il a couvert 25 ans de discours, examinant les idées et les événements qui ont influencé le discours, considérant qui a participé et pourquoi, et comment le discours a progressé. Cet examen, combiné avec ceux des chapitres précédents, peut fournir des leçons utiles sur la façon d'orienter l'avenir.

RÉFÉRENCES

Alberta. Board of Review - Provincial Courts. *Native Peoples in the Administration of Justice in the Provincial Courts of Alberta: Report #4*, 1978.

Alberta. Commission of Inquiry, Policing in Relation to the Blood Tribe. *Policing in Relation to the Blood Tribe: Report of a Public Inquiry*, 1991.

Assembly of Manitoba Chiefs. *Peace and Good Order: Recognition of First Nations Jurisdiction in the Administration of Justice in Manitoba.* Assembly of Manitoba Chiefs, 1989.

Association correctionnelle du Canada. *Les Indiens et la loi.* Ottawa : Conseil canadien du bien-être social, 1967.

Canada. Commission royale sur les peuples autochtones. *Les peuples autochtones et la justice : Rapport de la Table ronde nationale sur les questions judiciaires*, 1993.

Canada. Groupe de travail sur le système de justice pénale et ses effets sur les populations indiennes et métisses de l'Alberta. *Justice on Trial: Report of the Task Force on the Criminal Justice System and its Impact on the Indian and Metis People of Alberta*, 1991.

Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. *Rapport du Groupe de travail sur les services de police dans les réserves*, 1973.

Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. *Rapport du maintien de l'ordre dans les réserves : Rapport du Groupe de travail*, 1990.

Canada. Ministère du Solliciteur général. *Les autochtones et la justice : rapports de la Conférence nationale et de la Conférence fédérale-provinciale sur les autochtones et le régime de justice pénale*, 1975.

Canada. Solliciteur général. Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale. *La création de choix - Rapport du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale*, 1991.

Canada. Solliciteur général. Groupe de travail sur les autochtones au sein du régime correctionnel fédéral. *Rapport final du Groupe de travail sur les autochtones au sein du régime correctionnel fédéral*, 1988.

Canada. Solliciteur général. *Rapport de mise en oeuvre de fin d'année 1990-1991 : Groupe de travail sur les autochtones au sein du régime correctionnel fédéral*, 1991.

Commission de réforme du droit du Canada. *Les peuples autochtones et la justice pénale : Égalité, respect et justice à l'horizon*. Commission de réforme du droit du Canada, 1991.

Commission royale sur les peuples autochtones, «Le point sur les enquêtes, groupes d'étude et commissions portant sur la justice autochtone», dans *Les peuples autochtones et la justice : Rapport de la Table ronde nationale sur les questions judiciaires*, 1993.

Conseil national des autochtones du Canada. *Report of the Metis and Non-Status Crime and Justice Commission*, 1977.

Griffiths, Curt T. et Simon N. Verdun-Jones. *Canadian Criminal Justice*. Toronto : Butterworths Canada, 1989.

Head, R.H.D. *Policing for Aboriginal Canadians: The RCMP Role*. 1989.

Jackson, Margaret A. et Curt T. Griffiths (dir.). *Canadian Criminology: Perspectives on Crime and Criminality*. Toronto : Harcourt Brace Jovanovich Canada, Inc., 1991.

Jackson, Michael. *Locking Up Natives in Canada: A Report of the Canadian Bar Association Committee on Imprisonment and Release*, 1988.

Joint Canada-Saskatchewan-Federation of Saskatchewan Indian Nations Justice Studies. *Reflecting Indian Concerns and Values in the Justice System*, 1985.

Kalinich, David B. et Dennis Banas. «System Maintenance and Legitimation: An Historical Illustration of the Impact of National Task Forces and Committees on Corrections», *Journal of Criminal Justice* 12 (1984), pp. 61-70.

Manitoba. Procureur général du Manitoba. *Policing Services on Reserves in Manitoba: A Review*, 1985.

Manitoba. Public Inquiry into the Administration of Justice and Aboriginal People. *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba*, 1991.

Mukwa Ode First Nations Consulting Incorporated. *As We Were Told: A Report on the Perceptions of Policing in Metropolitan Toronto's Aboriginal Community*. Metropolitan Toronto Police Services Board, 1992.

Nouvelle-Écosse. *Government of Nova Scotia Response to the Recommendations of the Royal Commission on the Donald Marshall Jr., Prosecution*, 1990.

Nouvelle-Écosse. Royal Commission on the Donald Marshall Jr., Prosecution. *Report of the Royal Commission on the Donald Marshall Jr., Prosecution*, 1989.

Ontario Native Council on Justice. *Native Peacekeeping: Challenges and Opportunities of the 1990s: A Report on the Native Peoples and Policing Symposium*, 1991.

Ontario. Solliciteur général. Race Relations and Policing Task Force. *Report of the Race Relations and Policing Task Force*, 1989.

Ontario. Solliciteur général. Race Relations and Policing Task Force. *Report of the Race Relations and Policing Task Force*, 1992.

Pross, A. Paul, Innis Christie, et John A. Yogis, *Commission of Inquiry*. Carswell Publications, 1990.

Saskatchewan. Indian Justice Review Committee. *Report of the Saskatchewan Indian Justice Review Committee*, 1992.

Saskatchewan. Metis Justice Review Committee. *Report of the Saskatchewan Metis Justice Review Committee*, 1992.

Silverman, Robert A. et Marianne O. Nielsen (dir.). *Aboriginal Peoples and Canadian Criminal Justice*. Toronto : Butterworths Canada Ltd., 1992.

Chapitre 7
Le discours sur l'éducation

LES QUESTIONS RELATIVES À L'ÉDUCATION DES AUTOCHTONES ONT FIGURÉ EN BONNE PLACE dans le discours politique depuis la publication du rapport Hawthorn. Mis au courant du sort qui avait été réservé aux autochtones, les Canadiens et les Canadiennes en découvraient l'illustration tragique dans les séquelles du placement en internats et les taux chroniquement élevés de décrochage scolaire et de chômage. Il devenait urgent de remédier aux erreurs du passé et de mieux répondre aux besoins des autochtones[1]. Le poids du passé sur le présent des autochtones a été mis en lumière au cours des audiences et des travaux de la Commission royale sur les peuples autochtones, de même que la place centrale du dossier de l'éducation dans la définition du plan d'action le plus efficace pour l'avenir.

Le postulat que nous avons choisi est que la connaissance du passé éclaire l'avenir. C'est à cette même idée que souscrivaient les tribus indiennes du Manitoba dans leur étude intitulée *Wahbung Our Tomorrows* :

> [TRADUCTION] Escamoter le passé et en nier le legs, c'est fausser la vision du présent; fausser la vision du présent, c'est prendre avec l'avenir des risques d'une irresponsabilité extrême[2].

De la même façon, il est possible d'apprendre beaucoup sur l'évolution de la politique en étudiant le discours politique et ses multiples avatars. Aussi, pour comprendre l'histoire de la politique d'éducation relative aux autochtones, nous devons connaître l'histoire du discours politique. Dans le présent chapitre, nous relatons l'évolution du discours politique touchant l'éducation telle qu'elle se dessine à travers une sélection de documents parus dans ce secteur depuis 1967.

Notre examen se déroule en deux volets. Dans le premier, nous reconstituons, à travers les documents, la chronologie de la politique

---

1. Le gouvernement fédéral, en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, est responsable de l'éducation des Indiens dans le cadre de sa compétence sur «les Indiens et les terres réservées pour les Indiens». Quant aux gouvernements provinciaux, auxquels la Constitution confère le pouvoir sur le domaine de l'éducation, ils assument la compétence et la responsabilité de l'«éducation des Métis», mais non de «l'éducation des Indiens». Ils interviennent toutefois dans ce domaine en agissant à titre d'agents ou de contractants pour le compte du gouvernement fédéral.

2. *Wahbung Our Tomorrows*, p. ii.

d'éducation des autochtones. Dans le deuxième, nous présentons nos observations sur le discours, observations destinées à éclairer les orientations futures à prendre dans ce secteur, et d'autres, de la politique à l'égard des autochtones.

LE DÉVELOPPEMENT DU DISCOURS, VU À TRAVERS LES DOCUMENTS

Le discours politique concernant l'éducation des autochtones a connu trois grandes périodes : de 1967 à 1982; de 1982 à 1988; de 1988 à 1992. Ces périodes ont été marquées par des changements sensibles tant du côté des participants que des processus et des idées, et c'est autour de ces facteurs que nous avons choisi de structurer notre examen de l'évolution du discours politique.

Les documents sur lesquels se fonde le présent chapitre sont de nature très différente. On y trouve des textes qui abordent l'éducation dans le cadre d'un examen global de la question autochtone, d'autres qui ne portent que sur un aspect du système d'éducation, par exemple l'éducation postsecondaire, d'autres encore qui traitent des questions d'éducation indirectement en examinant les questions de langue, de culture ou de développement de l'emploi.

Une des caractéristiques les plus marquantes des documents de notre collection est le rôle dominant joué par les ministères provinciaux de l'éducation ou par les groupes de travail et les comités qu'ils ont chargés d'examiner les questions de l'éducation des autochtones. Le nombre élevé de rapports publiés par les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan mérite d'être souligné[3].

Les organisations autochtones ont également produit de nombreux documents. La Fraternité des Indiens du Canada (devenue par la suite l'Assemblée des Premières nations) a été particulièrement active et a publié des rapports qui ont fait date sur l'éducation, la langue et l'alphabétisation. Plusieurs organisations autochtones provinciales ont fait de même. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) est le grand

3. On voit, dans la bibliographie de plus de 800 documents (parue dans le volume 4 de la série), que dix rapports ont été publiés par la province de l'Alberta et huit par la province de la Saskatchewan. De ces documents, quatre de la province de l'Alberta et cinq de la province de la Saskatchewan font partie du sous-groupe de documents sur lesquels le présent chapitre est fondé. La Colombie-Britannique, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick ont eux aussi publié des rapports au cours de cette période.

absent de la liste des organismes qui ont activement participé aux politiques[4].

DE 1967 À 1982 : NAISSANCE DU DISCOURS

Le discours politique sur l'éducation prend naissance dans le climat d'activisme et d'ouverture au changement qui a caractérisé les années 60. Les dossiers autochtones connaissent un retentissement international avec la montée des organisations politiques autochtones dans de nombreuses régions du monde et des changements profonds sont à l'oeuvre au Canada. Des organisations politiques indiennes voient le jour; la population canadienne commence à être mise au courant de la situation des autochtones par le rapport Hawthorn; en 1969, la parution de *La politique indienne du gouvernement du Canada* (Livre blanc) déclenche une controverse sur les rapports que le gouvernement fédéral entretient avec les peuples indiens[5]. Symbolique de l'état d'esprit de cette époque, l'école Blue Quills de Saint-Paul (Alberta) devient, en septembre 1970, la première école du Canada à être entièrement administrée par des Indiens. Le débat et les joutes politiques qui entourent ces événements contribuent nettement à l'essor du discours politique dans ce domaine[6].

---

4. Les seuls rapports du gouvernement fédéral inclus dans notre collection sont ceux qui ont été rédigés par le Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien. Toutefois, d'autres rapports, comme *Tradition et éducation*, ont bénéficié d'une importante aide financière de la part du gouvernement fédéral.

5. Dans son Livre blanc, le gouvernement fédéral proposait, entre autres choses, de confier aux provinces l'entière responsabilité des dossiers indiens. Avant la sortie du Livre blanc, il avait prôné une politique d'intégration dans le domaine de l'éducation des Indiens. Il avait conclu des ententes détaillées sur les crédits à l'éducation et sur les frais de scolarité avec les gouvernements provinciaux, sans consulter les parents indiens ou des Premières nations. Le Livre blanc est donc apparu aux yeux des Premières nations comme la dernière étape du transfert de la compétence sur les questions d'éducation des Indiens, entre autres, aux gouvernements provinciaux.

6. Au lendemain de la sortie du Livre blanc, l'Indian Association of Alberta, dans son Livre rouge, a traité en profondeur de la question de l'éducation des Indiens. Après la sortie de ce rapport, l'Association s'est engagée, de concert avec la Fraternité des Indiens du Canada, dans une série de pourparlers avec le Cabinet fédéral, demandant instamment un examen complet des positions adoptées par le fédéral en matière d'éducation des Indiens. Tandis que ces pourparlers se déroulaient, le MAINC continuait de rejeter les demandes concernant l'amélioration des écoles des réserves, en partie à cause de ses engagements vis-à-vis des écoles administrées par la province dans les villes voisines des réserves. Il décidait également de fermer l'école Blue Quills sans consulter les collectivités touchées.

Le volume 2 du rapport Hawthorn brosse un tableau accablant de la situation de l'éducation des Indiens et présente de nombreuses recommandations pour y remédier. Il fait état de l'influence prépondérante des questions d'éducation dans les questions de fonction gouvernementale, de bien-être social et de prospérité économique. L'éducation apparaît donc comme la condition préalable à toute amélioration véritable de la vie des Indiens :

> Le rapport pose, comme première hypothèse, que les Indiens doivent, de toute nécessité, être en mesure de faire un choix judicieux, et qu'il faut y veiller sans attendre que la confiance augmente ou que la situation s'améliore, car il importe d'agir dès maintenant et d'élargir graduellement la portée de nos efforts. Cependant, parmi les nombreuses solutions qui pourraient s'offrir aux Indiens, solutions qui iront en se multipliant, plusieurs n'intéressent que ceux qui sont déjà capables d'en profiter. Par conséquent, les jeunes Indiens, ainsi que les adultes disposés à suivre des cours, doivent trouver des écoles prêtes à les recevoir et des programmes qui s'adressent véritablement à eux [...] Les exigences en matière d'éducation et les conséquences qui en découlent sont étroitement reliées aux besoins d'emplois plus rémunérateurs, d'une meilleure hygiène, de moyens de subsistance améliorés, de capitaux d'exploitation suffisants et d'une participation plus intense à la vie gouvernementale et politique du pays[7].

Les recommandations formulées dans ce rapport prennent le contrepied des politiques antérieures qui visaient essentiellement à assimiler les jeunes Indiens en les soustrayant à l'influence de leurs parents et de leurs communautés, comme le montre l'usage généralisé des internats. Dans le contexte de «citoyens avantagés», Hawthorn préconise plutôt l'«intégration» des jeunes Indiens dans les systèmes scolaires provinciaux, intégration définie comme la «pleine participation» des Indiens à la société canadienne :

> Par intégration des Indiens, il faut entendre leur pleine participation à la vie économique et sociale du Canada, combinée à la rétention de certaines de leurs caractéristiques culturelles telles que la fierté

Les collectivités indiennes rétorquèrent par une grève et l'occupation de l'école qui ne cessa que lorsque le ministère eut consenti à étudier leurs requêtes en matière d'éducation, y compris celles qui avaient trait à Blue Quills.

7. *Étude sur les Indiens contemporains du Canada*, volume 3, p. 1.

> de leurs origines, la connaissance de leur histoire, la transmission des traditions et la conservation de leur langue[8].

Bien que rien n'y soit prévu relativement à la préservation de la langue et des traditions culturelles, le rapport reconnaît la nécessité d'offrir des programmes spéciaux de rattrapage aux élèves indiens, notamment des programmes de mise à niveau en matière de langue et des programmes de classes maternelles qui font une large place aux arts de la langue en mettant les enfants au contact de livres, d'histoires, de documents, écrits ou autres, que les réserves ne possèdent pas. Le rapport a également mentionné les lacunes du système scolaire provincial, incapable de répondre aux besoins des élèves indiens :

> Tant qu'on n'en sera pas venu à un compromis entre l'école, la communauté indienne et les communautés non indiennes, l'impasse demeurera, de sorte que l'écolier indien n'aura toujours qu'une piètre idée de sa valeur et ne réussira pas dans ses études. Les écoles destinées à la majorité ne peuvent pas facilement accommoder les enfants des groupes minoritaires, mais elles peuvent prendre certaines dispositions en organisant des cours spéciaux ou un enseignement spécialisé et en recrutant des professeurs sensibilisés aux problèmes, de manière que chaque enfant puisse obtenir un certain succès et conserver le sens de sa propre valeur[9].

Le rapport insiste aussi sur l'importance d'une participation accrue des parents et d'une meilleure communication entre l'école et les communautés indiennes, qu'il s'agisse d'échanges informels entre parents et enseignants ou de contacts plus formels par l'intermédiaire des agents de liaison provinciaux, des comités scolaires, et d'une consultation des parents avant la conclusion d'ententes conjointes. Le rapport estime inadéquats les modes de consultation existants et insiste sur la nécessité d'intensifier la communication avec les collectivités indiennes : «L'intégration des enfants indiens aux régimes d'écoles publiques devrait se faire en tenant compte de tous les intéressés et avec l'assurance de l'entière collaboration des Indiens et des Non-Indiens de la localité[10]».

---

8. *Étude sur les indiens contemporains du Canada*, volume 2, p. 23. Le terme «citoyens avantagés» désigne l'idée, exprimée pour la première fois dans le rapport Hawthorn, qu'en plus de la citoyenneté canadienne à part entière et l'accès sans restriction aux programmes publics de base à tout niveau de gouvernement, les Indiens jouissent de certains droits supplémentaires en tant que membres fondateurs de la communauté canadienne.

9. *Étude sur les indiens contemporains du Canada*, volume 2, p. 130.

10. *Étude sur les indiens contemporains du Canada*, volume 2, p. 7.

La première contribution du gouvernement fédéral au discours politique sur l'éducation des Indiens, à la suite du rapport Hawthorn, prend la forme d'un rapport publié en 1971 par le Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien. Comme le rapport Hawthorn, ce rapport intitulé *Cinquième rapport au Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien* (le rapport Watson) met l'accent sur la participation des parents indiens et la communication avec les collectivités indiennes. Rédigé en réponse aux préoccupations relatives aux taux élevés de décrochage scolaire et de chômage, ce rapport avait été précédé d'interventions pressantes de la part des organisations indiennes du Canada désireuses de porter ces problèmes à l'attention du gouvernement fédéral. Le comité a entendu les témoignages d'un large échantillon de personnes préoccupées par l'éducation des Indiens et des «Esquimaux», notamment des étudiants, des représentants des organisations autochtones et des fonctionnaires. Ces témoignages avaient été complétés par des visites dans les collectivités des Premières nations et inuit et par des discussions avec des dirigeants, des parents, des jeunes et des élèves de ces collectivités.

Le comité a découvert de nombreuses lacunes dans la réponse des gouvernements fédéral et provinciaux aux besoins des collectivités inuit et des Premières nations et il recommandait diverses mesures visant à faire participer les parents et les collectivités en les faisant siéger aux comités d'éducation et aux conseils scolaires; à mieux adapter les programmes d'études et le fonctionnement des écoles aux réalités vécues par les Indiens; et à enrayer le problème du chômage par des programmes de formation professionnelle et des programmes de niveau postsecondaire. Il est clairement écrit dans le rapport que la mise en oeuvre de ces recommandations devait se faire en concertation avec les collectivités inuit et des Premières nations.

La première action entreprise par les provinces en rapport avec les questions de l'éducation des peuples autochtones se concrétise, en 1972, par le rapport intitulé *Report of the Task Force on Intercultural Education: Native Education in the Province of Alberta,* publié par le ministère de l'Éducation de l'Alberta. Le groupe de travail qui a produit le document a recueilli et résumé les données sur lesquelles le gouvernement allait s'appuyer pour établir des politiques et des pratiques qui sachent répondre aux besoins des minorités culturelles en matière d'éducation. Ce volume, le premier publié par le groupe de travail, est centré sur les besoins des autochtones de la province. La préface précise la philosophie du groupe de travail en matière de diversité culturelle :

> [TRADUCTION] La compréhension culturelle ne peut se développer qu'à certaines conditions : que les divers peuples se voient les uns les autres non comme des images imparfaites d'eux-mêmes, mais

> comme ce qu'ils sont réellement; que l'observation du comportement social serve non à renforcer ses propres préjugés mais à favoriser l'analyse objective; que les différences d'us et coutumes soient vues non comme une preuve d'arriération, mais comme les manifestations d'un système de croyances qui est digne de respect [...] le rapport qui suit a pour ambition d'aider le lecteur à voir les peuples autochtones de l'Alberta comme ils sont et à croire en eux[11].

Le groupe de travail n'a pas consulté directement les peuples autochtones sur leurs aspirations et leurs besoins en matière d'éducation. Il s'est au contraire appuyé sur des mémoires soumis antérieurement par des organisations autochtones. Certaines de ses constatations sont tirées d'écrits relevant du domaine des sciences sociales, de statistiques sur l'éducation des autochtones; d'autres font écho aux constatations d'autres rapports et se fondent sur une analyse des démarches entreprises au Canada et aux États-Unis dans le but de satisfaire les besoins des autochtones. Le groupe de travail, composé uniquement d'employés du ministère de l'Éducation de l'Alberta, s'est attaché à réunir des données qui étaient déjà disponibles. À la lumière des données ainsi réunies, il recommande que le gouvernement de l'Alberta soutienne les actions menées coopérativement entre autochtones et non-autochtones afin de revitaliser la culture et la tradition autochtones grâce à la mise en place de nouveaux programmes d'éducation pour les autochtones. Le rapport propose aussi d'accroître la communication entre le système scolaire et les collectivités autochtones à travers la représentation aux conseils scolaires, la création d'un comité de travail provincial sur le personnel autochtone et non autochtone, et le recours accru aux consultants en éducation autochtone. Le groupe de travail a reconnu les besoins spéciaux des Métis découlant de l'absence de protection juridique de leurs droits. Comme le financement faisait également problème, il a recommandé d'augmenter les fonds alloués aux étudiants autochtones, d'élargir les programmes postsecondaires et de procéder à une analyse des coûts des recommandations contenues dans le rapport.

Ce document tranche nettement sur le seul autre rapport de notre collection a avoir été publié par une province pendant cette période. Le rapport intitulé *Summary Report of the Task Force on the Educational Needs of Native Peoples of Ontario*, paru en 1976, est le fruit d'un travail tripartite où autochtones, fonctionnaires fédéraux et fonctionnaires provinciaux, se sont penchés sur les dossiers autochtones en employant des méthodes d'enquêtes qui donnaient la parole aux autochtones. Le groupe de

---

11. *Report of the Task Force on Intercultural Education: Native Education in the Province of Alberta*, p. iv.

travail ontarien comprenait des représentants de quatre organisations d'Indiens inscrits et de l'Association des Métis et des Indiens non inscrits de l'Ontario. Il a réuni l'information au moyen d'une vaste série d'entrevues avec des autochtones, chefs ou simples membres, il a reçu des mémoires de la part des parties intéressées, et s'est déplacé dans les régions qui, de l'avis des organisations autochtones représentées au groupe de travail, donnaient un bon aperçu des besoins des Indiens inscrits, des Métis et des Indiens non inscrits, en matière d'éducation. Grâce à ce processus :

> [TRADUCTION] Les recommandations et les opinions exprimées dans le présent rapport ne sont pas celles d'experts des domaines de l'éducation, de la sociologie ou de l'anthropologie, mais celles des autochtones eux-mêmes, car il était clair dès le début que seuls les peuples autochtones de l'Ontario étaient en mesure de définir réellement leurs préoccupations en ce qui concerne l'éducation de leurs membres[12].

À cette fin, les organisations autochtones ont participé à toutes les étapes du processus; ce sont elles qui ont choisi les localités où se tenaient les réunions, celles-ci étant, à chaque endroit, présidées et organisées par l'association autochtone qui connaissait le mieux les autochtones de la région. Grâce à ce processus, le groupe de travail pouvait conclure que [TRADUCTION] «ce document rend fidèlement compte des «besoins des autochtones en matière d'éducation», tels que ces besoins sont perçus par leurs porte-parole et par eux-mêmes[13]».

Ce rapport est intéressant en ce qu'il appuie le principe du «contrôle» des autochtones sur le système d'éducation :

> [TRADUCTION] [...] il était clair que les changements au petit bonheur, l'injection de nouveaux fonds ici et là, et le redressement de quelques torts ne suffiraient pas. Il fallait se doter d'un nouveau système [...]
>
> Quelle sorte de système d'éducation pourrait le mieux servir les besoins des autochtones, en particulier les trois besoins évoqués plus haut? Assurément la réponse qui s'impose, et la seule acceptable dans un pays qui croit dans la démocratie participative, est un système largement dirigé par les autochtones eux-mêmes[14].

---

12. *Summary Report of the Task Force on the Educational Needs of Native Peoples of Ontario*, p. 2.

13. *Summary Report of the Task Force on the Educational Needs of Native Peoples of Ontario*, p. 3.

14. *Summary Report of the Task Force on the Educational Needs of Native Peoples of Ontario*, p. 3-4.

Le groupe de travail recommande la création d'un conseil de l'éducation des autochtones qui serait chargé de superviser le nouveau système et de mettre en oeuvre ses recommandations. Or, dans sa proposition de mémoire au Cabinet sur la création d'un conseil de l'éducation des autochtones, il définit le concept du «contrôle» en termes de participation :

> [TRADUCTION] Les quatre organisations reconnues (Indiens inscrits) [...] ainsi que l'Association des Métis et des Indiens non inscrits de l'Ontario posent «le principe du contrôle des autochtones sur leur propre éducation ...», en d'autres termes, d'une participation substantielle des membres des communautés culturelles autochtones au processus éducatif[15].

Au cours de cette période, les organisations autochtones ont elles aussi publié un certain nombre de documents politiques importants. *Wahbung Our tomorrows* (1971) est un document clé, non seulement pour avoir été l'un des premiers à décrire le rôle des peuples autochtones au sein de la société politique canadienne, mais aussi pour avoir conceptualisé l'éducation des Indiens. Rédigé par la Manitoba Indian Brotherhood en réponse au Livre blanc du gouvernement fédéral (qui réclamait l'abolition du statut particulier des Indiens), *Wahbung* brosse un tableau holistique de l'éducation, comprenant non seulement le système scolaire, mais aussi le tissu social, culturel et économique des collectivités :

> [TRADUCTION] L'histoire de l'éducation des Indiens jusqu'à nos jours témoigne d'une définition de l'éducation qui est centrée sur l'école, une définition qui trahit une approche très étroite de l'ensemble de la question [...]
>
> Au moment de concevoir de nouvelles méthodes de réponse et de participation communautaire, il faut absolument que nous, autant les Indiens que le gouvernement, reconnaissions que le développement de l'éducation et le développement économique et social sont synonymes et qu'ils demandent donc à être abordés de front et non séparément[16].

Dans *Wahbung*, la Manitoba Indian Brotherhood insiste sur le rôle de l'éducation dans l'amélioration des conditions sociales et économiques et dans la réalisation du développement économique grâce à la formation et au développement des compétences. Elle exhorte le gouvernement fédéral à redéfinir l'éducation dans ce sens. Elle recommande aussi de confier aux réserves l'administration de l'éducation, de reconnaître que l'éducation des

---

15. *Summary Report of the Task Force on the Educational Needs of Native Peoples of Ontario*, p. 8.

16. *Wahbung Our Tomorrows*, pp. 109., xv.

Indiens relève de la compétence du gouvernement fédéral et, à l'instar des rapports antérieurs, d'amener les parents à participer davantage à l'éducation de leurs enfants[17].

À la suite de *Wahbung*, en 1973, la Fraternité des Indiens du Canada publie *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*. Ce document fait la synthèse de rapports ou de déclarations sur l'éducation émanant d'associations provinciales et territoriales, et de discussions tenues en juin 1972 par les représentants de ces associations au cours d'un atelier. Le rapport réclame un changement législatif de compétence qui permettrait aux collectivités indiennes et aux parents d'administrer l'éducation de leurs enfants :

> Il est temps d'apporter un changement radical à l'éducation dispensée aux Indiens. Nous visons un système d'éducation qui correspond à la philosophie et aux besoins des Indiens. Nous voulons que l'éducation contribue au sens d'identification et de la confiance en soi chez nos enfants. Nous croyons à l'éducation en tant que préparation à la vie, en tant que moyen de choisir librement son lieu de vie et de travail, en tant qu'outil nous permettant de participer pleinement à notre progrès sur les plans sociaux, économiques, politiques et éducatifs. L'éducation nous apparaît comme étant autre chose qu'un choix entre «ceci ou cela». Il nous faut la liberté de choisir entre plusieurs possibilités et plusieurs solutions. Seul un mode d'administration locale de l'éducation nous permettra de prendre des décisions dans des cas concrets[18].

À l'instar de *Wahbung*, le rapport intitulé *La maîtrise indienne de l'éducation indienne* envisage l'éducation dans un sens plus large, plus holistique, et insiste sur les principes de la responsabilité des parents, de l'administration par les autorités locales, et du partenariat entre les collectivités autochtones et le gouvernement fédéral. (Cet énoncé de principes a par la suite été accepté comme politique fédérale par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.) Le concept de l'«administration locale», toutefois, n'est pas défini en tant que participation, comme dans le document de l'Ontario, mais plutôt en tant que pouvoir sur l'éducation :

> Autrefois, le comité scolaire était un organisme consultatif à pouvoirs limités, régissant certains aspects du programme scolaire. Il doit dorénavant prendre la responsabilité de l'éducation,

---

17. *Wahbung* n'envisageait pas de rôle pour les provinces dans le domaine de l'éducation (p. 133).

18. *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*, p. 3-4.

> administrant lui-même les fonds et possédant les pouvoirs connexes d'un agent exécutif efficace. Le gouvernement fédéral doit donc prendre les mesures nécessaires pour transférer aux bandes locales les pouvoirs et les subventions destinés à l'enseignement des Indiens[19].

La maîtrise indienne de l'éducation indienne reprend à son compte le discours sur le concept de l'intégration dont Hawthorn s'est fait le précurseur et sur la façon dont les cultures autochtones et non autochtones peuvent le mieux coexister :

> L'intégration considérée comme un processus à sens unique n'est pas une intégration réelle et elle est vouée à l'échec. Dans le passé, on a exigé de l'élève indien qu'il suive un processus d'intégration, l'obligeant à trahir son identité et à adopter de nouvelles valeurs et un nouveau mode de vie. Pour que les élèves indiens bénéficient de futurs programmes d'enseignement, il faudra changer radicalement cette interprétation restrictive de l'intégration[20].

Un an plus tard, la Manitoba Indian Brotherhood (MIB) s'est intéressée à la façon dont les manuels scolaires dépeignent les autochtones, dans sa publication intitulée *The Shocking Truth About Indians in Textbooks.* Partant du principe que [TRADUCTION] «l'éducation est un maillon important des efforts visant à améliorer la compréhension et la coopération interraciales chez tous les Canadiens», la MIB a analysé le contenu et les images des manuels utilisés par les élèves dans le système scolaire provincial. Dans son rapport, elle conclut que [TRADUCTION] «la principale caractéristique des manuels examinés est leur tendance à présenter les autochtones comme un obstacle à éliminer pour que les buts du «progrès» européen puissent être atteints[21]». Elle recommande qu'à l'avenir les manuels scolaires contiennent une documentation plus équilibrée et mieux choisie, et que les autochtones collaborent à la préparation des nouveaux matériels didactiques.

Dans le document, la distinction entre les termes «Indien» et «autochtone» n'est pas claire. Cette confusion dans les termes se retrouve dans bon nombre des documents de notre collection. Alors que la MIB examine le contenu des «manuels scolaires pour y cerner le traitement tendancieux des autochtones», et recommande aux auteurs de ces manuels de «faire preuve de jugement et de sensibilité à propos de termes descriptifs qui offensent les autochtones», elle recommande aussi que les manuels

---

19. *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*, p. 6.
20. *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*, p. 28.
21. *The Shocking Truth About Indians in Textbooks*, p. i, iii.

«soulignent l'importance du rôle des Indiens dans l'histoire du Canada», et que l'on confie «aux Indiens la tâche d'élaborer des documents d'enseignement qui leur rendent justice[22]». Il est difficile de déterminer si la MIB utilise les deux termes de façon interchangeable ou si elle y attache un sens différent. Le passage suivant montre bien cette confusion :

> [TRADUCTION] Il est nécessaire d'avoir des manuels qui soulignent l'importance du rôle des *Indiens* dans l'histoire du Canada. Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent être prêts à répondre aux *autochtones* et à appuyer leur désir légitime de voir une amélioration des textes à ce point de vue[23].

ANALYSE : DE 1967 À 1982

Les sept documents examinés se caractérisent par un certain nombre de facteurs distinctifs qui marquent le début d'une période importante dans le développement du discours sur l'éducation des autochtones.

Les participants

Les participants au discours sont les autochtones et les représentants des gouvernements fédéral et provinciaux. C'est à cette époque que gouvernements provinciaux font leurs premières tentatives en vue de régler les questions de l'éducation des autochtones, soit des Indiens, des Métis et des Indiens non inscrits. Le gouvernement fédéral commence à s'intéresser à la question à travers le rapport Hawthorn et le rapport Watson, en insistant généralement sur les questions de participation, de consultation et de prestation de services de rattrapage.

Les organisations autochtones jouent au cours de ces années un rôle moteur particulièrement remarquable. Après une période de mise en train, les organisations politiques indiennes du Canada prennent de l'assurance; la Manitoba Indian Brotherhood, dans *Wahbung our Tomorrows*, et en particulier la Fraternité des Indiens du Canada, dans *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*, contribuent à lancer le discours sur l'éducation en présentant et en redéfinissant des concepts comme la maîtrise et l'intégration de l'éducation[24]. C'est là une constatation importante, puisque

---

22. *The Shocking Truth About Indians in Textbooks*, p. i.

23. *The Shocking Truth About Indians in Textbooks* [nous soulignons].

24. La Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN) a été formée en 1961 et la Fraternité des Indiens du Canada en 1968. Ces deux organisations ont été des intervenants de premier plan dans l'évolution de la politique sur l'éducation. Bien qu'elle ne soit pas représentée dans le sous-groupe de documents que nous avons choisis pour base du présent chapitre, la FSIN a publié 5 documents sur l'éducation indienne dans la deuxième moitié des années 70 (voir *Politique officielle et peuples*

dans d'autres domaines politiques, ce sont surtout les participants non autochtones qui ont amorcé le discours[25].

Tandis que les intérêts des Indiens sont représentés par les organisations indiennes, les intérêts des Métis sont défendus, quoique moins spécifiquement, par les gouvernements provinciaux dans leur traitement de l'éducation des «autochtones», ce terme s'entendant des Indiens, des Métis et des Indiens non inscrits. Fait également intéressant, les documents publiés par les organisations autochtones au cours de cette période considèrent l'éducation essentiellement comme une question relevant du gouvernement fédéral et des gouvernements indiens; c'est aux autorités locales d'assumer la responsabilité de l'éducation et au gouvernement fédéral de la financer, les gouvernements provinciaux n'exerçant à ce chapitre que les pouvoirs que leur délègue le gouvernement fédéral. Cette préférence pour une approche bilatérale transparaît dans les recommandations formulées dans *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*, où l'on demande la mise sur pied d'un groupe de travail constitué de représentants des Indiens et du gouvernement fédéral, mais où l'on ne définit pas de rôle à jouer par les provinces.

Au cours de cette période, commencent à poindre certaines difficultés posées par les questions relatives à l'hétérogénéité des peuples autochtones. Les documents des gouvernements provinciaux sur l'éducation des «autochtones» tentent de concilier les besoins collectifs et les besoins individuels. Le *Summary Report of the Task Force on the Educational Needs of the Native Peoples of Ontario* traite en bloc des préoccupations de tous les autochtones. Il estime que «[TRADUCTION] certaines préoccupations sont communes à tous les autochtones de l'Ontario, où qu'ils vivent et quel que soit leur statut — Indiens inscrits, Métis ou Indiens non inscrits[26]». En revanche le rapport intitulé *Native Education in the Province of Alberta* reconnaît implicitement les besoins spéciaux des différents groupes autochtones, en particulier ceux des Métis :

> [TRADUCTION] Les besoins des peuples autochtones en matière d'éducation varient selon les tribus, la situation géographique et le statut juridique. La reconnaissance de ces différences est particulièrement importante pour le bien-être de la population métisse de l'Alberta. Les Métis ne sont pas protégés par des droits

---

autochtones, volume 4).

25. Voir, par exemple, dans le chapitre 6, la section consacrée aux membres des professions juridiques.

26. *Summary Report of the Task Force on the Educational Needs of the Native Peoples of Ontario*, abrégé.

> inscrits dans la loi; sauf dans le cas d'une poignée de Métis installés dans des colonies, aucune terre ne leur a été attribuée; l'absence d'identité culturelle et la faible cohésion des collectivités métisses les laissent dans une situation de déliquescence socioculturelle. Étant donné que les Métis ne bénéficient d'aucun égard particulier de la part du gouvernement fédéral, *il revient au gouvernement de l'Alberta de prendre à coeur les intérêts de ce groupe*[27].

Certains des documents que nous avons dépouillés ont également abordé les questions de responsabilisation et de représentation. Nous pouvons observer par exemple qu'en règle générale, chaque participant au discours parle uniquement au nom des groupes autochtones qui relèvent de sa compétence : le rapport Watson, oeuvre d'un comité permanent de la Chambre des communes, traite de l'éducation des Indiens et des Inuit; les documents provinciaux traitent de l'éducation des Métis et des Indiens inscrits et non inscrits; et les organisations indiennes représentent strictement les intérêts des Indiens inscrits et non inscrits. Il est également intéressant de noter que les organisations indiennes sont tenues pour représentatives des indiens. *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*, par exemple, est un ouvrage fondé sur les positions des associations territoriales et provinciales qui font partie de la Fraternité des Indiens du Canada, et la politique qu'il énonce a été acceptée dans ses principes par l'assemblée générale de la Fraternité des Indiens du Canada. Cette organisation considérait son rapport comme représentatif des opinions des Indiens :

> La Fraternité des Indiens du Canada croit exprimer la volonté des personnes qu'elle représente quand elle adopte une politique basée sur deux principes fondamentaux d'éducation dans un pays démocratique, c'est-à-dire : la responsabilité des parents et l'administration locale[28].

Dans *Native Education in the Province of Alberta*, le chapitre intitulé «Que veulent les autochtones : Une enquête» s'appuie sur les mémoires émanant des organisations autochtones :

> [TRADUCTION] Le groupe de travail présuppose que les opinions exprimées par les organisations autochtones sont représentatives des sentiments des peuples autochtones et que les recommandations

---

27. *Report of the Task Force on Intercultural Education: Native Education in the Province of Alberta*, p. 159 [souligné dans l'original].

28. *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*, p. 34.

dont elles ont fait part aux organismes gouvernementaux traduisent les aspirations de la majorité des Indiens[29].

Ces documents reconnaissent le fait que les organisations autochtones sont les porte-parole légitimes des peuples qu'elles représentent.

Le processus

Les documents de cette période font également mention des méthodes employées pour participer au discours politique. Les méthodes d'interaction utilisées pour élaborer les documents et les structures utilisées pour rassembler l'information n'étaient pas toujours les mêmes. Certains documents, par exemple le rapport Watson et le rapport du groupe de travail de l'Ontario, ont eu largement recours à la consultation. Nous constatons aussi, en particulier dans le rapport ontarien, que des efforts extraordinaires ont été faits pour s'assurer que les intérêts des autochtones soient représentés à tous les stades du processus de consultation, et que les voix des autochtones eux-mêmes soient entendues. En revanche, d'autres documents, en particulier *Native Education in the Province of Alberta* et *The Shocking Truth About Indians in Textbooks* se sont appuyés sur des techniques comme la recension des écrits existants et l'analyse de contenu.

Les documents font peu de références à des institutions permanentes dans ce secteur de la politique. Les seuls efforts en vue d'établir une structure formelle de collecte d'informations et de discussion apparaissent dans le rapport du groupe de travail sur les besoins des peuples autochtones de l'Ontario en matière d'éducation et le rapport du groupe de travail sur l'éducation interculturelle de l'Alberta, bien que ce dernier ait péché par manque de représentativité puisqu'il se composait uniquement de fonctionnaires provinciaux. Quant au Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien, il est certes permanent, mais il ne s'occupe pas que d'éducation. Ces structures, généralement parlant, ne sont donc ni permanentes ni nécessairement représentatives des intérêts des autochtones qui sont en jeu dans le domaine de l'éducation. Le groupe de travail sur les besoins des peuples autochtones de l'Ontario en matière d'éducation fait toutefois classe à part du fait de sa nature tripartite, constituant un modèle qui allait devenir plus courant dans les périodes suivantes.

Certains signes révèlent que le discours a été influencé par des préoccupations budgétaires. Ainsi, le rapport Hawthorn recommande d'affecter plus de fonds à la Direction des affaires indiennes; *Wahbung Our Tomorrows* réclame l'octroi immédiat de fonds à la Manitoba Indian

---

29. *Report of the Task Force on Intercultural Education: Native Education in the Province of Alberta*, p. 98.

brotherhood pour qu'elle puisse engager des consultants en éducation et des spécialistes de l'enseignement; *Native Education in the Province of Alberta* recommande de procéder à une analyse des coûts de mise en oeuvre des recommandations qui y sont formulées; et *La maîtrise indienne de l'éducation indienne* souligne la responsabilité du gouvernement fédéral pour ce qui est de financer l'enseignement sous toutes ses formes et à tous les niveaux pour l'ensemble des Indiens. Il est également intéressant de noter que seul le rapport rédigé par des fonctionnaires — *Native Education in the Province of Alberta* — insiste plus sur la responsabilité financière que sur une augmentation des budgets.

Les idées

La période 1967-1982 a été témoin d'un changement majeur quant à la façon dont les questions sont conceptualisées et exprimées. L'idée de l'éducation comme outil d'assimilation a cédé la place à celle de l'éducation comme mécanisme de revitalisation des cultures et des économies indiennes. Dans nombre de documents, mais surtout ceux produits par les autochtones, on fait le lien entre l'éducation et la préservation et la promotion de la culture. Dans *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*, par exemple, la Fraternité des Indiens du Canada articule son énoncé des valeurs autour des questions de culture :

> Nous voulons que l'éducation fournisse à nos enfants un milieu propice au développement des attitudes et des valeurs fondamentales qui sont en honneur dans la tradition et la culture indienne [...] Nous désirons que nos enfants apprennent à vivre selon les plus hautes valeurs de notre culture [...] il est très important que les enfants indiens aient la possibilité d'acquérir un système de valeurs compatible avec leur culture[30].

Ce lien avec la culture s'exprime par une perception plus holistique de l'éducation, perception qui est plus particulièrement en honneur dans les documents des organisations autochtones. *Wahbung Our Tomorrows*, par exemple, dénonce le système des internats qui

> [TRADUCTION] «bafoue la caractéristique essentielle de l'éducation, qui est sa globalité. Ce système occulte en effet les questions touchant à la langue indienne, à la culture indienne, aux us et coutumes des Indiens, et à la participation du parent indien dans la transmission de l'éducation[31]».

30. *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*, p. 2.

31. *Wahbung Our Tomorrows*, p. 106.

L'éducation est envisagée sous un angle plus vaste, embrassant l'éducation des adultes, les cours sur les toxicomanies, l'enseignement préscolaire, la formation professionnelle, les événements culturels, etc., et non définie étroitement comme la fréquentation de l'école de la maternelle à la douzième année.

Nous voyons également apparaître les concepts du partenariat, de la coopération et de la responsabilité conjointe, traduisant le besoin d'établir des relations harmonieuses entre les gouvernements des Indiens et le gouvernement fédéral. L'expression de ce besoin est une constante des documents publiés par tous les participants au discours politique, soit les gouvernements provinciaux, les organisations autochtones et le gouvernement fédéral. *Native Education in the Province of Alberta*, par exemple, recommande que la responsabilité soit assumée conjointement par les communautés autochtones et non autochtones :

> [TRADUCTION] Les autochtones et les Blancs devraient unir leurs forces et collaborer à la mise en place de programmes qui répondent aux besoins et aux désirs des peuples autochtones de l'Alberta en matière d'éducation. Aucun des deux groupes ne devrait essayer de travailler isolément; aucun ne devrait non plus abdiquer ses responsabilités. Ce genre d'action concertée doit être guidée par le souci de l'avenir et éviter les références aux hostilités du passé[32].

Dans le même ordre d'idées, *La maîtrise indienne de l'éducation indienne* évoque les parents indiens qui veulent «participer et s'associer au gouvernement fédéral, dont la responsabilité juridique dans ce domaine est établie dans les traités et la *Loi sur les Indiens*[33]»; quant au rapport Watson, il recommande que le gouvernement établisse «une consultation étroite et une association avec les peuples indien et esquimau du Canada[34]».

Les principes de la responsabilité des parents et de l'administration locale des écoles figurent également en bonne place dans le discours, en particulier dans les rapports émanant de participants non gouvernementaux comme *Wahbung Our Tomorrows* et *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*. Ce discours est centré sur la nécessité de transférer le pouvoir de décision en matière d'éducation aux autorités locales ou collectivités pour

---

32. *Report of the Task Force on Intercultural Education: Native Education in the Province of Alberta*, p. 159.

33. *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*, p. 3.

34. *Cinquième rapport du Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, p. 27:5.

donner aux parents et aux collectivités un plus grand droit de regard sur l'éducation de leurs enfants. Dès cette période de l'évolution du discours, on constate un vaste consensus sur la conviction qu'un rôle plus important des collectivités et des parents dans ce domaine accroîtrait l'efficacité de l'éducation des Indiens.

Se posait toutefois la difficulté de définir le «contrôle». Au moins un document (celui du groupe de travail de l'Ontario) donne à ce terme le sens de «participation», tandis que d'autres, notamment *La maîtrise indienne de l'éducation indienne* et *Wahbung Our Tomorrows*, le définissent comme le transfert total ou partiel des pouvoirs en matière d'éducation aux collectivités locales :

> Jusqu'à maintenant, les décisions concernant l'éducation des enfants indiens ont été prises par tous et chacun, sauf les parents indiens. Cette situation doit cesser. Selon les circonstances particulières, les conseils de bande devraient être partiellement ou pleinement responsables de l'enseignement donné dans les réserves, l'objectif à atteindre à long terme étant l'autonomie complète, semblable à celle d'un conseil scolaire provincial vis-à-vis un ministère provincial de l'éducation[35].

DE 1982 À 1988 : CHANGEMENT DE PARTICIPANTS, CHANGEMENT DE DÉBAT

La période qui a suivi la parution du rapport du groupe de travail de l'Ontario est remarquable par l'absence relative de documents portant sur l'éducation des autochtones. Cette absence peut en partie s'expliquer par le fait que l'attention était à cette époque accaparée par le processus constitutionnel, mais on peut considérer ce hiatus comme le calme avant la tempête, puisque de 1984 à 1987, treize des rapports de notre collection seront publiés.

Au cours de cette période, ce sont les gouvernements provinciaux et territoriaux qui dominent le discours. Ils publient un certain nombre de rapports traitant des préoccupations des autochtones, préoccupations qu'ils abordent dans le contexte plus vaste du multiculturalisme et de l'éducation. Ce sont ces changements au niveau des participants et de l'angle sous lequel l'éducation des autochtones est analysée qui font la spécifité de la période.

Le hiatus que l'on a constaté dans la collection de documents prend fin avec la publication de *Learning: Tradition and Change* par le comité spécial de l'éducation institué par l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest. Siégeaient à ce comité cinq députés de l'Assemblée législative, notamment les coprésidents Tagak Curley et Bruce McLaughlin. Rédigé à

35. *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*, p. 30.

l'issue des audiences publiques qui s'étaient tenues un peu partout dans les Territoires du Nord-Ouest en 1981 et 1982, *Learning* en reproduit de nombreux extraits. Le comité spécial s'était fixé comme principes directeurs l'importance d'un pouvoir décisionnel exercé par les collectivités, l'individualisation des programmes, l'innovation en matière de réponses aux besoins locaux et régionaux, et une conceptualisation de l'apprentissage qui ne se borne pas au système d'éducation. Le comité s'est prononcé pour un mode d'administration locale du système d'éducation au terme d'un transfert des responsabilités administratives à des conseils scolaires divisionnaires. Ces conseils devaient voir à ce que les programmes d'études, les programmes de langue et la dotation en personnel tiennent compte des besoins locaux et régionaux. Les besoins spéciaux des autochtones du Nord ne sont pas explicitement reconnus, bien qu'ils soient sous-entendus dans les discussions des besoins particuliers des communautés du Nord.

Le Nouveau-Brunswick se penche également sur les problèmes de l'éducation des autochtones dans le milieu des années 80. *Indian Education: Everyone's Concern* est l'oeuvre d'un groupe d'étude constitué de représentants de divers organismes provinciaux. Ce groupe a examiné les facteurs qui conditionnent la réussite des élèves et, pour compléter ses travaux, a organisé des réunions dans les réserves un peu partout dans la province pour discuter des problèmes et des préoccupations en matière d'éducation. Le rapport place au premier rang de ses considérations la coopération, l'extension du rôle des collectivités et la communication entre les Indiens, les non-Indiens et leurs gouvernements. Le groupe d'étude soutient, par exemple, que l'efficacité de tout processus de changement passe par la réunion de trois facteurs :

[TRADUCTION] 1)le partage d'une même conviction et détermination quant à la nécessité du changement;
2)le désir mutuel de parvenir à un but;
3)un effort de coopération[36].

Pour que ces conditions soient réunies, le rapport formule des recommandations visant à établir la coopération entre tous ceux qui sont partie prenante dans l'éducation des jeunes Indiens :

> [TRADUCTION] Il est important que tous ceux qui interviennent dans l'éducation des jeunes Indiens – les parents, les enseignants, les comités d'éducation, les conseils scolaires, et le ministère de l'Éducation – partagent un certain nombre d'objectifs communs s'ils veulent se fixer un but commun en fonction duquel ils pourront travailler ensemble dans l'intérêt supérieur des enfants[37].

---

36. *Indian Education: Everyone's Concern*, p. 1.

37. *Indian Education: Everyone's Concern*, p. 25.

Ce rapport est particulièrement intéressant du fait qu'il a borné son champ de réflexion aux problèmes des Indiens. C'est là un trait singulier au regard du partage de la responsabilité entre les gouvernements. Les autres documents des gouvernements provinciaux, comme nous le verrons plus loin, s'intéressent davantage aux préoccupations générales des autochtones.

La province de la Saskatchewan participe très activement au discours dans le milieu des années 80. En mars 1984, la publication de *A Five Year Action Plan for Native Curriculum Development*, par le comité d'examen des programmes d'études destinés aux autochtones, enclenche un processus d'intenses discussions dans la province. Le comité, constitué de responsables de programmes d'études et de représentants d'organisations s'occupant de l'éducation des autochtones, articule les principes régissant l'élaboration des programmes d'études autour de la nécessité de [TRADUCTION] «présenter les autochtones comme des êtres humains organisés en sociétés humaines[38]». Le comité insiste également sur la nécessité d'une «double priorité» — soit la nécessité d'intégrer l'élaboration des programmes d'études destinés aux autochtones à l'élaboration des programmes provinciaux, et d'élaborer des programmes spéciaux visant à répondre aux besoins particuliers des élèves autochtones. Ce faisant, le comité était convaincu qu'il était possible de relever une double gageure : éduquer les élèves autochtones et éduquer les non autochtones au sujet des autochtones. En plus de ses recommandations axées sur l'accroissement des efforts de recherche, de collecte de données et d'évaluation des documents, le comité recommande sa propre transformation en un comité permanent, l'augmentation du nombre de ses membres, et la nomination de deux de ceux-ci au comité des politiques de programmes du ministère de l'Éducation.

En Saskatchewan, le discours se poursuit avec la publication d'une étude sur les décrocheurs scolaires en milieu urbain, de *Reaching Out*, un rapport consacré aux consultations sur l'éducation des Métis et des autochtones, et du rapport *Education Equity: A report on Native Indian Education in Saskatchewan*, tous trois publiés en 1985. L'étude qui porte sur le décrochage scolaire en milieu urbain base ses conclusions sur une recension des écrits et des dossiers, sur des études longitudinales et des études de cas de décrocheurs. Bien qu'elle ne se soit pas intéressée exclusivement au phénomène du décrochage chez les élèves autochtones, l'étude s'y attarde puisque ces derniers sont trois fois plus nombreux, en pourcentage, à abandonner leurs études que les non-autochtones. Pour les auteurs de l'étude, l'assouplissement du système de scolarisation et la mise

38. *A Five Year Action Plan for Native Curriculum Development: Report of the Native Curriculum Review Committee*, p. 2.

en place de programmes à contenu culturel adapté seraient de nature à inciter les élèves autochtones à fréquenter plus longtemps les écoles. À cette fin, ils recommandent des programmes d'études à contenu culturel différencié pour les élèves autochtones, une participation accrue des parents autochtones dans les écoles, le recrutement d'un plus grand nombre d'enseignants autochtones et des projets continus susceptibles d'encourager les élèves autochtones à participer aux activités scolaires de façon qu'ils aient le sentiment d'être une partie importante de la communauté scolaire.

La parution de l'étude sur le décrochage scolaire est suivie, un mois plus tard, par celle de *Reaching Out*, également produit par le ministère de l'Éducation. Synthèse de consultations-enquêtes menées sur le terrain, ce rapport fait état des préoccupations et des recommandations formulées par tous les intéressés, les parents, les éducateurs, les élèves, les administrateurs, et les organismes intervenant dans le domaine de l'éducation. Il contient une foule de recommandations touchant tous les domaines de l'éducation, mais il revient constamment sur le fait que l'absence de communication ouverte, honnête et claire, est le principal obstacle à l'amélioration des conditions d'éducation des élèves indiens et métis. En appliquant la politique de la main tendue, les auteurs du rapport estiment que les écoles et les parents indiens et métis pourraient mieux travailler ensemble à l'amélioration de l'éducation des enfants indiens et métis à l'intérieur du système d'éducation existant :

> [TRADUCTION] Nous avons placé ce rapport sous le thème de «la main tendue», parce que les écoles et les parents indiens et métis ont fait savoir à maintes reprises qu'ils n'ont que très rarement travaillé ensemble, malgré le désir qu'ils en aient eu. Le temps est venu de prendre des initiatives. Le temps est venu pour les enseignants et les Indiens et les Métis de se tendre la main. Le temps est venu d'établir un mode de collaboration. Celle-ci doit commencer au niveau de l'école et de la communauté étant donné que c'est à ce niveau que l'on attend l'essentiel des effets positifs[39].

En avril 1985, la ministre de l'Éducation fait paraître une réponse à *Reaching Out*. Dans son plan d'action, elle adopte les principes énoncés dans *Reaching Out* — la pleine participation des Métis et des Indiens au système d'éducation, la reconnaissance de la différence entre les cultures indiennes et métisses d'une part et les cultures qui sont à l'origine du système scolaire d'autre part, la coopération et la consultation entre toutes les autorités gouvernementales, indiennes et métisses, et la nécessité de faire débuter le changement au niveau de l'école et de la collectivité.

---

39. *Reaching Out: Report of the Indian and Metis Education Consultations*, p. 47.

Dans la foulée de ces deux rapports, la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan publie *Education Equity: A report on Indian/Native Education in Saskatchewan*. En se fondant sur des rapports précédents et sur des mémoires, la commission en vient à la conclusion que les élèves d'origine indienne sont mal servis par le système d'éducation et elle fait parvenir à plus de 500 groupes et particuliers un document de travail accompagné d'une invitation à participer à des audiences publiques. Si l'on en juge par les mémoires soumis lors de ces audiences, les propositions contenues dans le document de travail ont été très bien reçues, en particulier celles concernant la mise en place d'un programme exhaustif de promotion sociale, programme fondé sur une définition de l'égalité comme étant une situation donnant un «avantage égal», à son tour définie comme une situation où [TRADUCTION] «non seulement les personnes d'un groupe ou d'une classe bénéficient de chances égales d'entrer dans un système, mais où le système ou l'institution est contrôlé afin de voir si le groupe minoritaire a réussi à y être représenté dans une juste proportion[40]».

Le seul document de notre collection produit par une organisation autochtone pendant la période est *Education Proposal*, publié en 1985 par l'Association des Métis et des Indiens non inscrits de l'Ontario. Ce document avait pour objet de déterminer les besoins en matière de plan d'enseignement et de programmes d'études — se basant sur l'objectif de la «maîtrise autochtone de l'éducation autochtone» — jugés nécessaires pour améliorer l'éducation des Métis et des Indiens non inscrits de l'Ontario[41]. La proposition critique les mesures prises après la parution en 1976 du *Summary Report of the Task Force on Educational Needs of Native Peoples of Ontario* et soutient que, même si certaines des recommandations concernant les Indiens inscrits ont été suivies d'effet, celles qui concernaient les Indiens non inscrits et les Métis sont restées lettre morte. Cette proposition a contribué au discours en faisant connaître les préoccupations au sujet des différences de traitement dont sont l'objet les Indiens inscrits, les Indiens non inscrits et les Métis.

Le ministère de l'Éducation de l'Alberta a publié deux documents au cours de cette période : *Native Education in Alberta's Schools: Policy*

---

40. *Education Equity: A Report on Native Indian Education in Saskatchewan* est intéressant en ce qu'il s'appuie sur des rapports et des études antérieurs. Il fait le point sur treize documents différents qui traitent d'équité en matière d'emploi, d'éducation des Métis et des Indiens, et d'éducation en général, s'en tenant pour l'essentiel à la province de la Saskatchewan.

41. *Education Proposal by the Ontario Metis and Non-Status Indian Association*, p. 4.

Statement on Native Education in Alberta, et *Native Education in Alberta: Alberta Native Peoples' Views on Native Education.* Le premier se veut [TRADUCTION] «un énoncé de politique élaboré par et pour les autochtones», reposant sur le «partenariat entre les autochtones, les conseils scolaires et la province[42]». Il présente la réponse du gouvernement provincial aux préoccupations exposées dans *Native Education in Alberta: Alberta Native Peoples' Views on Native Education*, lesquelles étaient basées sur des consultations menées partout dans la province, avec les parents, les anciens, les associations et les groupes autochtones par l'équipe chargée du projet sur l'éducation des autochtones, qui comprenait quatre employés du ministère de l'Éducation. L'équipe a constaté un consensus parmi les peuples autochtones au sujet de la finalité de l'éducation :

> [TRADUCTION] Les renseignements tirés de l'analyse des mémoires et des interventions faites lors des audiences publiques montrent que les autochtones partagent la même conception de la finalité de l'éducation. Pour eux, l'éducation doit apporter le savoir, les compétences et les attitudes nécessaires pour survivre dans la société moderne. Cette conception indique aussi clairement que l'école doit refléter l'apport fait à la société canadienne par les cultures autochtones et qu'elle doit donner à l'élève autochtone la possibilité de développer son estime de soi et d'être fier de son ascendance autochtone[43].

Dans sa lettre d'introduction, le ministre de l'Éducation annonce que le gouvernement de l'Alberta s'engage à [TRADUCTION] «encourager le développement continu d'une culture qui respecte et valorise l'individualité et l'initiative individuelle». Le ministère s'engage à travailler avec les autochtones et les conseils scolaires pour élaborer des programmes d'études et des matériels scolaires qui mettent en valeur des aspects de la culture autochtone, et pour encourager une plus grande représentation des autochtones aux postes d'administrateurs, d'enseignants et de professeurs de langue. Dans ce document d'orientation, le ministère fait part de son intention d'édifier des partenariats en encourageant les autochtones à participer à la prise des décisions qui touchent l'éducation des élèves autochtones, et d'entreprendre des consultations pour s'assurer que les opinions des peuples autochtones sont prises en considération à tous les niveaux de la prise de décision :

---

42. *Native Education in Alberta's Schools: Policy Statement on Native Education in Alberta*, p. 2.

43. *Native Education in Alberta: Native Peoples' Views on Native Education in Alberta.*

> [TRADUCTION] Grâce au partenariat entre les autochtones, les conseils scolaires et la province de l'Alberta, nous pourrons considérer avec fierté l'éducation donnée aux enfants autochtones dans cette province. L'Alberta ouvre la voie en prenant des dispositions destinées à encourager les autochtones à collaborer avec les conseils scolaires à l'amélioration de l'éducation de leurs enfants[44].

Les efforts déployés par la province de l'Alberta au cours de cette période pour s'attaquer aux problèmes de l'éducation des autochtones trouvent également leur concrétisation dans la publication du rapport final d'un groupe de travail sur l'éducation, la promotion et le perfectionnement des autochtones, composé en majorité de représentants de ministères provinciaux[45]. Le groupe de travail, dont le mandat était de soumettre aux ministres compétents des avis et des recommandations sur les façons d'éliminer les obstacles auxquels se heurtent les autochtones en matière d'éducation, de formation professionnelle et d'emploi, s'est entretenu avec des fonctionnaires et des représentants du secteur privé. Il a également examiné et commenté la déclaration de principes du gouvernement de l'Alberta en matière d'éducation. Le groupe de travail a défini les trois thèmes majeurs utilisés pour guider ses recommandations sur l'éducation, la formation et l'emploi : le besoin de coordonner et d'être à l'écoute des besoins; la prise en considération de la collectivité dans son ensemble; la responsabilité des collectivités dans la planification de leur développement et de leur épanouissement à long terme.

Le thème du «partenariat», mis en honneur dans le document d'orientation du gouvernement de l'Alberta, est repris en 1987 dans un document de la Commission mixte du Yukon sur l'éducation et la formation professionnelle des Indiens, publié sous le titre *Kwiya: Towards a New Partnership in Education*. Le rapport était le fruit d'une entreprise menée conjointement par le ministère de l'Éducation et le Council for Yukon Indians dans le but d'accroître la participation des Indiens au système d'éducation du Yukon :

> [TRADUCTION] Le thème du rapport *Towards a New Partnership in Education* témoigne de la nécessité de faire participer activement

---

44. *Native Education in Alberta's Schools: Policy Statement on Native Education in Alberta*, p. 2.

45. On ne connaît des membres du groupe de travail que le nom; toutefois, lorsqu'il est question plus tard dans le rapport de certains des membres, on apprend qu'au moins plusieurs d'entre eux sont des fonctionnaires du gouvernement provincial.

les Indiens au bon déroulement de la réforme de l'éducation au Yukon[46].

La commission pose, au nombre de ses principes directeurs, que [TRADUCTION] «l'on ne peut élaborer efficacement une politique qu'en se fondant sur l'avis de ceux qu'elle touche le plus», et dans ce but, «les commissaires n'ont ménagé aucun effort pour entendre ce que les Indiens eux-mêmes pensaient de l'éducation[47]», incluant dans leur rapport des extraits des transcriptions des audiences tenues dans les collectivités. La commission recommande de reconnaître formellement la culture indienne comme une partie intégrante de la société du Yukon et de constituer une commission de l'éducation des Indiens qui représente les intérêts des Indiens au cours du processus de réforme. Le rapport insiste également sur l'obligation d'inscrire dans la loi l'égalité des chances des Indiens en matière d'éducation :

> [TRADUCTION] La Commission a observé que l'adoption, par le passé, du terme «égalité» par les fonctionnaires et la classe politique ne s'était pas traduite dans les faits par l'égalité des chances pour les Indiens. Pour y remédier efficacement, la Commission a recommandé d'inscrire dans la loi le principe de l'égalité des chances en matière d'éducation[48].

Plus tard en 1987, le gouvernement du Yukon a fait paraître son rapport sur la réforme de l'éducation, *Report of the Education Act Task Force*, qui est basé sur des consultations publiques organisées à l'échelle du territoire auprès des parents, des élèves, des enseignants et des directeurs d'établissements, sous la conduite d'un comité d'orientation constitué de représentants des comités scolaires, des associations professionnelles et du Council for Yukon Indians. En énonçant sa philosophie de l'éducation, le groupe de travail précise que [TRADUCTION] «l'enseignement dispensé à l'enfant doit être adapté à ses besoins propres», que «les valeurs, les traditions et l'expérience culturelle des Indiens du Yukon constituent un riche patrimoine que l'on se doit de faire partager par tous les enfants du Yukon en l'intégrant dans le programme scolaire», et que «la Loi sur l'éducation doit prévoir des mécanismes permettant d'assurer la participation des parents au système d'éducation[49]». Dans toutes ses recommandations, le groupe demande que la loi appuie les programmes destinés aux élèves autochtones et la participation des parents, de même que

---

46. *Kwiya: Towards a New Partnership in Education: Final Report*, p. vi.
47. *Kwiya: Towards a New Partnership in Education: Final Report*, p. v.
48. *Kwiya: Towards a New Partnership in Education: Final Report*, p. viii.
49. *Report of the Education Act Task Force*, p. 3.

la nécessité d'harmoniser avec les besoins locaux le degré de contrôle exercé sur l'éducation par les collectivités :

> [TRADUCTION] Le groupe de travail recommande que la Loi sur l'éducation puisse donner aux collectivités la possibilité de contrôler progressivement l'éducation à travers trois différents paliers. Ces paliers seraient le comité scolaire, jouissant de pouvoirs restreints, la société des écoles, dotée de pouvoirs locaux plus étendus, et enfin la commission scolaire, investie de pouvoirs importants. Toutefois, en aucun cas, un accroissement des pouvoirs ne doit être imposé de force à une collectivité. Le groupe de travail reconnaît que dans de nombreux cas, voire dans tous les cas, il sera acquiescé aux demandes locales de pouvoirs accrus en attribuant au comité scolaire des pouvoirs nouveaux et en élaborant le concept de la société des écoles. Néanmoins, puisque la nouvelle Loi sur l'éducation sera, si l'on en juge par la durée de vie des lois antérieures, en vigueur pendant près d'une génération, il faudra baliser le chemin en vue d'assurer un développement responsable[50].

Enfin, le dernier rapport de cette période à faire partie de notre collection émane de la province de la Colombie-Britannique. Publié par la Commission royale sur l'éducation de la province de la Colombie-Britannique, *A legacy for Learners* est le fruit de consultations menées auprès des élèves, des parents, des enseignants et des dirigeants d'écoles un peu partout dans la province :

> [TRADUCTION] Il ne se crée pas souvent de commissions royales sur l'éducation, dans cette province comme ailleurs au Canada. Au nombre d'une environ par génération, elles sont en général considérées comme des jalons importants dans le domaine de l'éducation, comme des événements qui marquent un tournant dans nos idées sur l'éducation et sur son importance dans notre vie. Les travaux d'une commission royale nous permettent de faire le bilan des efforts déployés dans le domaine, de regarder le passé et l'avenir, de préserver ce qui est bon et durable, et de réfléchir aux changements susceptibles de rendre les méthodes d'enseignement encore plus efficaces [...] La Commission, grâce à son analyse et à ses recommandations, espère faire aboutir un nouveau contrat sur l'éducation en Colombie-Britannique. Cette cause est des plus nobles qui soit : transmettre un bagage de valeurs à nos enfants, pour l'avenir qu'ils représentent[51].

---

50. *Report of the Education Act Task Force*, p. 21.

51. *A Legacy for Learners: Summary of Findings*, p. 2,3.

Or, le rapport n'accorde pas d'attention particulière aux problèmes des enfants des Premières nations. Au chapitre de l'accessibilité, le sujet de l'éducation des enfants des Premières nations est rangé dans la même catégorie que les écoles ne relevant pas du système public, les cours à la maison, et l'éducation des femmes. Toutefois, le rapport recommande d'accorder aux bandes et aux conseils autochtones le pouvoir et les ressources dont ils ont besoin pour exercer l'autodétermination ou la responsabilité partagée en matière d'éducation de leurs enfants, et ajoute qu'il faut instaurer des mesures visant à [TRADUCTION] «jeter des ponts entre les cultures autochtones et les autres cultures[52]».

Les participants

Les gouvernements provinciaux et territoriaux ont assumé un plus grand rôle, en particulier ceux de la Saskatchewan, de l'Alberta et du Yukon. Les organisations autochtones ont fait paraître moins de rapports, encore qu'elles aient participé à la rédaction d'un bon nombre des documents provinciaux[53]. Cette participation accrue des gouvernements provinciaux et territoriaux s'est produite à un moment où les préoccupations constitutionnelles les poussaient à se mobiliser et à revoir leurs conceptions au sujet de leur rôle en matière de prestation de services. C'était aussi l'époque où des pressions croissantes s'exerçaient sur les provinces en faveur d'un règlement des questions d'éducation multiculturelle.

L'annonce, en 1971, par le gouvernement fédéral de la mise en oeuvre de sa politique de «multiculturalisme dans un cadre bilingue» avait transformé le rôle de l'éducation formelle en encourageant le recours à des options d'enseignement des langues autres que l'anglais et le français ainsi que des sujets culturels connexes[54]. À partir de ce moment, [TRADUCTION] «l'ère de l'éducation multiculturelle est née dans l'enthousiasme général et les initiatives éducatives se sont multipliées[55]». Les gouvernements provinciaux qui avaient réagi au cours de la première période du discours, par exemple avec le rapport du groupe de travail sur l'éducation interculturelle en Alberta, manifestent un intérêt nouveau pour la question à partir de 1985, date de la proclamation de la Charte et de l'entrée en

52. *A Legacy for Learners: Summary of Findings*, p. 58.

53. Un seul des documents composant notre collection, *Education Proposal by the Ontario Metis and Non-Status Indian Association*, a été publié par une organisation autochtone.

54. Déclaration du premier ministre à la Chambre des communes, le 8 octobre 1971.

55. Mazurek et Kach, p. 141.

vigueur de l'article sur les droits à l'égalité. Si les gouvernements provinciaux ont pris une part aussi active au discours, c'est peut-être également en réponse à ces événements qui se produisent à un moment où les enfants autochtones sont de plus en plus nombreux dans les écoles des villes et où l'on prend conscience des problèmes sociaux vécus par la population autochtone urbaine, en particulier dans les Prairies.

Au début des années 80, les grands absents du discours sont le gouvernement fédéral et les organisations autochtones. L'absence des organisations autochtones est encore plus frappante quand on se rappelle le rôle important qu'elles ont joué au cours des périodes antérieures du discours. Bien que les documents n'avancent pas de raisons sur cette absence, il est permis de supposer que les conférences des premiers ministres sur les questions constitutionnelles touchant les autochtones, conférences qui s'étaient tenues au cours de ces années, avaient offert une meilleure tribune pour les participants fédéraux et autochtones.

Le changement de participants entraîne aussi un changement dans les documents. Alors qu'ils mettaient l'accent, dans les années 70, sur l'éducation des Indiens, les documents des années 80 traitent maintenant de l'éducation des autochtones — en anglais *Native*. La plupart de ces documents ne font que peu de distinction entre la situation des Indiens, des Métis et des Indiens non inscrits, à quelques exceptions près. Certains rapports des gouvernements provinciaux, comme par exemple *Reaching Out*, évoquent des consultations avec les «Indiens et les Métis», alors que *Education Equity* est classé comme un rapport sur l'éducation des «Indiens/Métis» en Saskatchewan. Peut-être ces distinctions dans les termes reflètent-elles une plus grande reconnaissance formelle, au moins de la part du gouvernement de la Saskatchewan, de la diversité des peuples autochtones. Par contre, le gouvernement de l'Alberta n'a fait aucun effort dans ses rapports pour subdiviser la catégorie des «autochtones» et soutient au contraire qu'il existe un large consensus parmi les peuples autochtones. Ainsi, dans le rapport *Native Education in Alberta: Alberta Native People's Views on Native Education,* il prétend faire état [TRADUCTION] «du consensus sur les idées des autochtones de l'Alberta quant aux moyens d'assurer aux élèves autochtones la possibilité d'accéder au degré élevé d'instruction dont bénéficient tous les autres jeunes de l'Alberta[56]». D'autres rapports des gouvernements provinciaux et territoriaux, par exemple ceux du Yukon, de la Colombie-Britannique et du Nouveau-Brunswick, mettent l'accent sur l'éducation des «Premières

56. *Native Education in Alberta: Native Peoples' Views on Native Education in Alberta.*

nations», ce qui reflète largement la composition (et peut-être le niveau de mobilisation politique) de la population autochtone vivant dans ces régions.

Le processus

Nous assistons aussi au cours de cette période à l'implantation de processus plus structurés pour assurer l'interaction des participants au discours politique. Les documents publiés pendant ces années font une très large place à la consultation. Toutefois, nombre des processus consultatifs mis en oeuvre pour rédiger les documents ont été pilotés par des fonctionnaires provinciaux[57]. Aussi, tandis que des efforts sont déployés pour fonder les rapports sur les avis des autochtones, des collectivités et des organisations consultés, la tâche d'incorporer ces avis dans les rapports est quant à elle confiée à des employés des gouvernements. D'autres rapports, par exemple *Learning: Tradition and Change*, ainsi que *Kwiya*, font appel à des extraits des consultations pour faire entendre les voix de ceux qui ont été consultés. Le seul document pour lequel aucun effort n'a été ménagé pour assurer une large représentativité est assurément le rapport intitulé *A Five-Year Action Plan for Native Curriculum Development*, du Comité d'examen des programmes d'études destinés aux autochtones; ce comité se composait de responsables de divers programmes et de représentants de diverses organisations oeuvrant dans le domaine de l'éducation des autochtones en Saskatchewan.

Le *Five-Year Action Plan* plaide aussi en faveur d'un processus plus institutionnalisé pour assurer l'interaction et le dialogue. Il recommande que le Comité d'examen des programmes d'études destinés aux autochtones soit transformé en une structure permanente, et que des liens formels soient établis entre le gouvernement provincial et ce comité en nommant certains de ses membres au comité des politiques de la province. Nous assistons aussi à une autre tentative d'institutionnalisation du processus dans le rapport *Native Education in Alberta's Schools: Alberta Native People's Views on Native Education*, qui recommande

> [TRADUCTION] «la formation de quatre conseils régionaux de l'éducation des autochtones. Il serait également souhaitable d'instituer un comité de coordination provincial de l'éducation des autochtones qui se composerait du président de chaque conseil

57. C'est le cas, par exemple, dans *Indian Education: Everyone's Concern, Inner-City Dropout Study, Reaching Out: Report of the Indian and Metis Education Consultations, Native Education in Alberta: Alberta native People's Views on Native Education*, et *Final Report: Working Group on Native Education, Training and Employment*.

> régional, de personnes nommées par des ministères, dont celui du ministère de l'Éducation[58]».

En outre, *Kwiya* réclame la création d'une commission de l'éducation des Indiens chargée de défendre les intérêts des Indiens :

> [TRADUCTION] Le gouvernement du Yukon, par le passé, n'a pas tenu compte des suggestions de réforme intégrant les préoccupations relatives à l'éducation des Indiens. Il est nécessaire que le gouvernement fasse preuve de leadership en fixant de nouvelles orientations politiques. Ces changements doivent s'accompagner d'une volonté réelle de travailler avec la communauté indienne. La Commission a recommandé la création d'une Commission de l'éducation des Indiens afin de répondre à cette exigence immédiate[59].

Au cours de cette période, les gouvernements provinciaux s'efforcent aussi d'entretenir un dialogue constant sur les questions de l'éducation des autochtones. C'est surtout en Saskatchewan que l'on peut voir à quel point les rapports tiennent compte des rapports précédents. En effet, des rapports tels que *Education Equity* se rangent aux conclusions des rapports parus précédemment; *Education Equity* examine et actualise les recommandations formulées dans plusieurs documents publiés antérieurement en Saskatchewan et ailleurs, recommandations qui abordent les questions de l'équité en matière d'éducation et de l'éducation des autochtones.

Les idées

De nouvelles façons de conceptualiser les questions liées à l'éducation apparaissent au cours de cette période. Bon nombre des documents réclament la création de programmes spéciaux de rattrapage destinés à répondre aux besoins particuliers des élèves autochtones. Ces demandes sont conformes à la priorité accordée au cours de cette période aux programmes spéciaux mis en place pour répondre aux besoins des élèves d'autres cultures.

Les documents parus pendant la première moitié des années 80 reprennent plusieurs des idées qui dominaient le discours au cours de la période précédente. On continue d'y mettre l'accent sur la communication, sur la participation des parents et des collectivités, et sur le contrôle du système scolaire par les parents et les collectivités, c'est-à-dire plus de prise de décisions au niveau communautaire, de contrôle local, de structures administratives décentralisées que de transfert de compétence. Or, le

---

58. *Native Education in Alberta: Native Peoples' Views on Native Education in Alberta.*

59. *Kwiya: Towards a new Partnership in Education: Final Report*, p. 38.

«contrôle» demeure un concept confus. Dans *Learning: Tradition and Change*, il est défini comme l'attribution de pouvoirs aux conseils divisionnaires. Cette définition trouve peut-être sa source dans la démographie des Territoires du Nord-Ouest : le contrôle local pourrait plus facilement y être exercé selon des modalités qui confient le contrôle aux autochtones puisque la majorité de la population des Territoires est autochtone. L'accent est toujours placé sur les notions de partenariat et de rapports harmonieux entre les autochtones et les non-autochtones et leurs gouvernements.

Un point qui vaut aussi la peine d'être mentionné est l'attention accrue portée aux questions de dignité de la personne, comme on peut le constater par exemple dans le document *A Five-Year Action Plan*, qui fonde son analyse des programmes d'études sur le principe que [TRADUCTION] «les autochtones doivent être présentés comme des êtres humains organisés en sociétés humaines[60]». Ce souci transparaît également dans les différentes conceptions de l'égalité et des droits. Tandis que *Education Equity: A Report on Native Indian Education in Saskatchewan* mentionnait la nécessité d'assurer un «avantage égal» (défini comme étant l'égalité des chances vérifiée par un examen des résultats), d'autres documents font la distinction entre l'égalité des chances et l'égalité d'accès, et évoquent l'équilibre entre l'égalité, l'accès et le coût.

L'attention croissante accordée aux droits et à la dignité de la personne dans les documents des années 1980 prend tout son sens quand on la replace dans le contexte des événements nationaux. La préoccupation envers les questions d'égalité découle, en partie, de la promulgation de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et en particulier de ses dispositions sur les droits à l'égalité. Les intervenants du domaine de l'éducation ont réagi en élaborant de nouveaux systèmes d'éducation, en offrant un choix plus large, et des programmes d'études de plus en plus spécialisés.

En résumé, le discours de cette période est caractérisé par la participation accrue des gouvernements provinciaux, le recours accru à des consultations plus vastes et plus représentatives, une préférence nouvelle à l'égard d'une institutionnalisation des processus d'interaction, la persistance de nombreuses idées visant à accroître la participation et le contrôle de la part des autochtones, la communication et le partenariat, ainsi que la place croissante des droits de la personne. À partir de cette période, le discours va prendre un nouveau cours en raison de la conceptualisation de l'éducation dans le contexte du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale,

---

60. *A Five Year Action Plan for Native Curriculum Development: Report of the Native Curriculum Review Committee*, p. 2.

mouvement engendré par la publication de *Tradition et éducation* par l'Assemblée des Premières nations.

DE 1988 À 1992 : LA PUBLICATION DE TRADITION ET ÉDUCATION *ET SON RETENTISSEMENT*

Un tournant se produit en 1988 dans l'évolution du discours avec la publication de *Tradition et éducation : Vers une vision de notre avenir* par l'Assemblée des Premières nations. Fortement influencé par le rapport Penner et le discours sur l'autonomie politique qui en a résulté, *Tradition et éducation* est l'aboutissement d'une étude de quatre années et constitue le rapport le plus exhaustif jamais réalisé jusque-là sur l'éducation des autochtones[61]. *Tradition et éducation* fait siens les arguments avancés dans *La maîtrise indienne de l'éducation indienne* pour ce qui est d'étendre aux Indiens les droits considérés comme acquis par les autres Canadiens, en l'occurrence le «contrôle local» de l'éducation et la responsabilité des parents. Toutefois, la façon dont ces arguments sont présentés témoigne d'un net changement de conception : il n'est plus question du «contrôle» comme d'un pouvoir et du transfert de ce pouvoir, et l'éducation se conçoit dans le contexte de l'autonomie gouvernementale :

> L'éducation est la question la plus importante relativement à l'établissement de l'autonomie gouvernementale et elle doit contribuer à la réalisation de cet objectif. Les Premières nations ont le droit d'exercer leur autorité dans tous les secteurs reliés à l'éducation des Premières nations. Il n'existera aucune véritable éducation des Premières nations tant et aussi longtemps que les institutions d'enseignement des Premières nations ne seront pas reconnues et administrées par les gouvernements des Premières nations. Les principes essentiels consistent à donner à chaque gouvernement des Premières nations le pouvoir de prendre ses propres décisions, de conclure ses propres accords et d'appliquer ses propres valeurs et normes plutôt que de se les voir imposer de l'extérieur[62].

Tradition et éducation décrit l'éducation en tant que composante du droit à l'autonomie gouvernementale. Conformément à la position prise par l'Assemblée des Premières nations en matière constitutionnelle, le rapport intègre les arguments en faveur du contrôle des Indiens sur leur éducation aux débats sur l'autonomie gouvernementale, réclamant une modification de la Constitution, ou à tout le moins, l'adoption d'une loi fédérale qui

---

61. Pour une discussion plus détaillée du rapport Penner, voir le chapitre 5.

62. *Tradition et Éducation : Vers une vision de notre avenir*, volume 1, p. 61.

reconnaisse explicitement le droit inhérent des Premières nations à l'autonomie gouvernementale, y compris le pouvoir sur l'éducation.

> Cette législation [...] reconnaîtrait [...] aux Premières nations le droit d'exercer leur juridiction en matière d'éducation et mandaterait les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de quitter le secteur de l'éducation des Premières nations. Aucune délégation de pouvoir éducationnel envers les gouvernements des Premières nations n'est acceptable en tant que substitut à la reconnaissance et à l'affirmation de la juridiction autochtone des Premières nations dans la Constitution canadienne[63].

La publication de *Tradition et éducation* marque un changement dans les méthodes de collecte de l'information. Pour son volet consistant en une étude nationale sur l'éducation des Premières nations, il a été fait appel notamment à de vastes consultations menées directement auprès de nombreuses collectivités des Premières nations de l'ensemble du Canada. L'information a été recueillie à l'aide de trois méthodes distinctes : un programme d'enquêtes auprès des collectivités, un programme de recherche secondaire et un comité d'enquête. L'étude nationale comprenait aussi une étude sur les écoles des Premières nations, un programme d'élaboration des politiques, et un programme d'élaboration des dispositions législatives :

> L'étude nationale sur l'éducation des Premières nations a atteint son objectif qui consistait à recueillir un nombre suffisant de données relativement aux secteurs d'intérêt qui sont la juridiction, la qualité, la gestion et le financement de l'éducation des Premières nations afin que soit clairement exprimée une philosophie bien précise de l'éducation des Premières nations. Cette philosophie peut provoquer les changements nécessaires qui permettront l'application des buts et objectifs des Premières nations[64].

Les changements dans la conception de l'éducation sont conditionnés par le concept de l'autonomie gouvernementale. Le discours ne réclame plus le contrôle local sur l'éducation, ni des changements au niveau communautaire, mais plutôt des modifications constitutionnelles qui reconnaissent le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. *Tradition et éducation* forge un lien vital entre l'éducation et l'autonomie gouvernementale. Ces changements de conception sont perceptibles dans des expressions telles que «souveraineté des Premières nations», «la fin du paternalisme» et «l'échec du système fédéral». L'utilisation du terme «Premières nations» lui-même reflète un changement d'attitude à l'égard de

63. *Tradition et Éducation : Vers une vision de notre avenir*, volume 3, p. 42.

64. *Tradition et Éducation : Vers une vision de notre avenir*, volume 3, p. 44.

la relation entre les peuples autochtones et non autochtones et leurs gouvernements.

L'importance de *Tradition et éducation* a été reconnue par le MAINC, qui en a commandé l'étude à James MacPherson, de la Osgoode Hall Law School. Celui-ci a présenté son compte rendu en septembre 1991. Il n'explique pas pourquoi son rapport paraît trois ans après *Tradition et éducation*, bien qu'il félicite le MAINC pour la promptitude de sa réponse :

> Le MAINC doit aussi être félicité, premièrement pour avoir fourni des ressources financières substantielles pour la recherche, les consultations et la publication de *Tradition et éducation* et deuxièmement pour avoir manifesté l'intention d'étudier sérieusement et rapidement ce document[65].

Le *Rapport MacPherson* donne une interprétation de l'histoire récente de l'éducation des Indiens, et de son avenir dans le cadre d'ententes sur l'autonomie gouvernementale, qui tranche nettement avec celle de l'Assemblée des Premières nations dans *Tradition et éducation*. Tandis que *Tradition et éducation* considère l'inefficacité avec laquelle la politique de 1972-1973 sur le contrôle local de l'éducation des Indiens a été appliquée[66] comme la principale raison de la mauvaise qualité de l'éducation actuelle des Indiens au Canada, le *Rapport MacPherson* porte un jugement nettement moins acerbe :

> Depuis 1973, la politique fédérale sur l'éducation des indiens est, en théorie, axée sur le respect des objectifs et des principes du document *Le contrôle indien de l'éducation indienne*. En outre, il ne fait aucune doute qu'en pratique, des progrès importants et utiles en conformité avec ce document ont été réalisés. Si on compare l'éducation des Indiens en 1991 et en 1973, on doit conclure, en toute justice, que les responsabilités des parents et le contrôle local occupent une place beaucoup plus importante aujourd'hui qu'en 1973. C'est donc dire qu'à ce point de vue, les modifications apportées depuis 1973 sont, dans une certaine mesure, une «réussite». [...] Il est à la fois logique et équitable, à mon avis, d'admettre qu'au moins une part de ces résultats positifs découlent de la politique sur l'éducation établie et mise en application par le gouvernement fédéral au cours des dernières années[67].

---

65. *Rapport Macpherson*, p. 45.

66. Moins de deux mois après la parution de *La maîtrise indienne de l'éducation indienne* par la Fraternité des Indiens du Canada, le gouvernement fédéral fit des principes qui y sont énoncés sa nouvelle politique en matière d'éducation des Indiens.

67. *Rapport MacPherson*, p. 4.

Les deux documents divergent aussi sur la question de l'autonomie gouvernementale. Tandis que le *Rapport MacPherson* semble se ranger au principe fondamental de *Tradition et éducation* voulant que le pouvoir des Indiens sur leur éducation doit se réaliser dans le contexte de l'autonomie gouvernementale, certains aspects de sa discussion de l'«autonomie gouvernementale» révèlent des différences dans la façon dont il comprend ce concept. Non seulement MacPherson évite complètement le terme «droit inhérent», mais il compare ce qu'il appelle l'autonomie gouvernementale des autochtones à celle des professions régies par un ordre. Or, dans le même souffle, MacPherson définit aussi l'autonomie gouvernementale comme «l'obtention des compétences, des pouvoirs et des responsabilités pour les secteurs touchant la vie des autochtones du Canada» :

> L'autonomie gouvernementale des autochtones ne doit pas effrayer les gouvernements du Canada. Les gouvernements permettent depuis des décennies, dans le cadre de lois, à des professionnels comme les avocats et les médecins de se «gouverner eux-mêmes» et d'être réellement indépendants pour la direction et l'exécution de leurs affaires et les gouvernements conservateurs des années 70 et 80 aux États-Unis ont réussi à avaler du moins la théorie de l'autonomie gouvernementale pour les Indiens. Il ne devrait donc pas être très difficile pour les gouvernements du Canada d'accepter et de réellement mettre en application le concept de l'autonomie gouvernementale des autochtones au Canada. Il ne faut pas laisser nos préoccupations relatives à la place du Québec à l'intérieur du Canada ou nos conceptions politiques et juridiques fondées sur la notion et sur la définition du fédéralisme nous mener à la conclusion facile, mais erronée, que l'autonomie gouvernementale signifie l'indépendance. L'autonomie gouvernementale a un sens différent. Elle signifie, pour les autochtones, l'obtention des compétences, des pouvoirs et des responsabilités pour les secteurs touchant la vie des autochtones du Canada[68].

Cette interprétation contraste avec celle qui est présentée dans *Tradition et éducation*, puisque l'APN soutient non seulement que le droit inhérent comprend le droit d'exercer l'autonomie gouvernementale à l'échelle locale, mais que les gouvernements autochtones et le gouvernement fédéral doivent entretenir des relations de nation à nation :

> La reconnaissance et la réflection du droit inhérent d'être et de rester des Premières nations distinctes et d'exercer l'auto-détermination au niveau local sur les programmes d'éducation par l'entremise de l'autonomie sont au coeur de cette

68. *Rapport MacPherson*, p. 46.

> *Déclaration de juridiction des Premières nations en matière d'éducation* [..].
>
> Les Premières nations ont le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. [...] Le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale des Premières nations et les traités composent la base des relations intergouvernementales entre les Premières nations et le gouvernement du Canada. Au Canada, les Premières nations sont un ordre de gouvernement qui se distingue de celui du gouvernement fédéral et de ceux des provinces et des territoires[69].

Certains des documents qui sont parus à la suite de *Tradition et éducation* en ont repris les idées et l'approche, mais ce n'est pas le cas du rapport intitulé *Report of the Task Force on Race Relations to the Board of Trustees of the Winnipeg School Division No. 1*. Alors que *Tradition et éducation* fait référence à la souveraineté des Premières nations, le rapport précité place le débat sur les questions d'éducation des autochtones dans la sphère des relations interraciales. Le groupe de travail qui en est l'auteur — composé d'administrateurs, de parents et de représentants des collectivités et des organismes intéressés — avait pour mandat de soumettre aux conseillers scolaires des recommandations visant à améliorer les options éducatives ouvertes à tous les groupes ethniques et raciaux qui relèvent de la division des écoles de Winnipeg. Le groupe de travail a tenu des réunions publiques pour entendre des témoignages et faciliter le dialogue. Les autochtones figuraient au nombre des groupes «ethniques et raciaux» entendus par le groupe de travail, bien que celui-ci ait pensé à les traiter à part en raison de leurs expériences historiques :

> [TRADUCTION] L'ajout de recommandations distinctes ayant trait à l'éducation des autochtones au sein de la Division n'avait pas pour objet d'empêcher l'application des autres recommandations aux groupes autochtones, mais plutôt, de faire reconnaître par tous les membres du groupe de travail les circonstances historiques avec lesquelles les peuples autochtones ont eu à composer pour instruire leur jeunesse[70].

Au nombre de ces recommandations spéciales figuraient des stratégies ayant pour objet le recrutement des autochtones, la mise sur pied d'un conseil consultatif sur l'éducation des autochtones en milieu urbain, l'inscription d'oeuvres littéraires autochtones au programme de chaque degré de scolarité, l'approbation des programmes existants à l'appui de l'éducation des élèves autochtones, et l'établissement des programmes de

---

69. *Tradition et éducation : Vers une vision de notre avenir*, pp. 40, 1.

70. *Report of the Task Force on Race Relations to the Board of Trustees of the Winnipeg School Division No. 1*, p. 49.

langues autochtones. D'autres recommandations s'adressent à tous les groupes ethniques et raciaux. Peut-être parce qu'il aborde la question des peuples autochtones sous l'angle des relations interraciales, le rapport ne traite pas des questions ayant trait à l'autonomie gouvernementale, comme l'illustre un passage de conclusion du rapport, qui met l'accent non sur l'autonomie gouvernementale, mais sur l'intégration :

> [TRADUCTION] Les besoins des divers groupes servis par la Division varient. Les aspirations sont les mêmes, le bien-être et le succès futurs des enfants comme membres intégrés de la communauté dans laquelle ils vivent[71].

Par ailleurs, ce rapport met continuellement à l'honneur les principes de la dignité et de l'égalité de la personne. En effet, le groupe de travail s'est donné, entre autres thèmes, celui de [TRADUCTION] «l'adhésion fondamentale au principe de la dignité et de l'égalité de toutes les personnes. Une politique qui bafoue ce postulat fondamental est incapable ne serait-ce que de commencer à répondre aux besoins de notre société multiculturelle. À travers toutes ses recommandations, le comité entend demeurer fidèle à ce principe[72]».

Breaking Barriers: Report of the Task Force on Access for Black and Native People est un autre rapport où les questions d'éducation des autochtones sont débattues en parallèle avec celles d'autres minorités culturelles. Comme la région venait de connaître des incidents de nature raciale, l'Université Dalhousie avait jugé utile d'examiner son rôle dans l'éducation des Micmacs et des Noirs vivant dans la région :

> [TRADUCTION] Les audiences de l'enquête Marshall, suivies de près par les médias, et la controverse entourant les incidents survenus à l'école secondaire de Cole Harbour ont sensibilisé les habitants de la Nouvelle-Écosse à ce que vivent les Noirs et les Micmacs dans cette province. De fait, on s'attend que la commission royale instituée après l'enquête Marshall dépose son rapport à l'automne de 1989. Le moment présent est tout indiqué pour des recommandations de changements[73].

À la lumière de ces événements, le groupe de travail s'est lancé dans un processus de consultation visant à faire entendre les opinions des communautés noires et micmaques :

---

71. *Report of the Task Force on Race Relations to the Board of Trustees of the Winnipeg School Division No. 1*, p. 50.

72. *Report of the Task Force on Race Relations to the Board of Trustees of the Winnipeg School Division No. 1*, p. 48.

73. *Breaking Barriers: Report of the Task Force on Access for Black and Native People*, p. viii.

> [TRADUCTION] Par souci d'éviter de parler au nom des Noirs ou au nom des Micmacs, nous essayons d'intégrer les connaissances et la pondération que nous avons acquises grâce aux consultations. De façon imparfaite, nous nous sommes efforcés de suivre le modèle d'enquête que Tom Berger a rendu populaire lors de ses études sur les répercussions qu'aurait la construction d'un pipeline dans le Nord du Canada sur la vie des autochtones. De toutes les expériences qu'il m'a été donné de vivre au cours de mes dix premières années [comme président] à Dalhousie, peu m'ont ému et m'ont appris autant que mes visites aux communautés noires et micmaques et leurs échanges de points de vue. Elles m'ont fait découvrir la discrimination et la souffrance, mais aussi la force et la résistance de l'esprit humain[74].

Le rapport évoque le problème des préjugés. Le président du groupe de travail juge nécessaire de reconnaître les préjugés qui sévissent dans les milieux universitaires :

> [TRADUCTION] Le groupe de travail s'est trouvé enrichi par la présence des membres de la communauté noire et de la communauté micmaque, mais il doit aussi admettre qu'il avait sa part de préjugés, apportés par les universitaires blancs comme moi-même[75].

Breaking Barriers est remarquable par le sérieux avec lequel les consultations ont été menées et par le soin apporté aux questions de représentation. De fait, une section importante s'intitule «Les témoignages que nous avons entendus» :

> [TRADUCTION] Une consultation sérieuse de la communauté noire et de la communauté micmaque est vitale pour la crédibilité et le succès de tout programme sur l'accès. Inviter quelques représentants des communautés à venir sur le campus ne suffit pas. Il faut aussi que des agents et des envoyés de l'université aillent, à leur tour, dans les communautés et sollicitent les opinions de leurs membres. Ce n'est pas uniquement une question de courtoisie et de respect, c'est aussi une excellente façon de jeter des ponts entre elles et l'Université et d'entendre des points de vue nouveaux sur

---

74. *Breaking Barriers: Report of the Task Force on Access for Black and Native People*, p. i.

75. *Breaking Barriers: Report of the Task Force on Access for Black and Native People*, p. ii.

les problèmes. Les opinions des gens qui nous ont parlé ont fourni la trame des recommandations qui suivent[76].

En outre, le rapport mentionne le mécontentement éprouvé par la communauté noire et la communauté micmaque devant l'absence de progrès réalisés pour ce qui est d'aplanir les obstacles qui empêchent leur participation véritable au niveau universitaire :

[TRADUCTION] Il est évident que les gens en ont assez des études et des recommandations qui restent lettre morte. Ils attendent des mesures concrètes[77].

À cette fin, le groupe de travail demande instamment que ses travaux apportent des changements :

[TRADUCTION] En tant que groupe de travail, nous demandons à l'Université Dalhousie de ne pas se contenter de prendre la mesure du problème mais de se mobiliser pour commencer à y remédier. À moins de cela, elle trahirait la confiance que la communauté noire et la communauté micmaque ont placée dans le groupe de travail et dans la communauté élargie de l'Université Dalhousie. Il est plus que temps de changer notre façon d'être ensemble comme communautés d'êtres humains[78].

Le rapport encourage aussi la poursuite du processus amorcé par le groupe de travail, afin de continuer sur le chemin du changement :

[TRADUCTION] [...] il faut poursuivre le processus qui a été amorcé par ce groupe de travail et dans le cadre des autres initiatives évoquées ci-haut. Il le faut à la fois pour répondre aux nombreuses questions soulevées par les communautés intéressées et pour se donner le temps de mener à bien la tâche difficile d'opérer des changements au sein de l'Université[79].

En recommandant à l'Université de prendre des mesures visant par exemple à favoriser la participation des Noirs et des Micmacs aux programmes de formation professionnelle et de premier cycle, en lui conseillant d'accroître la consultation des groupes d'étudiants noirs et d'étudiants autochtones, et en réclamant le financement nécessaire à la mise en oeuvre de ses

---

76. *Breaking Barriers: Report of the Task Force on Access for Black and Native People*, p. xxi.

77. *Breaking Barriers: Report of the Task Force on Access for Black and Native People*, p. xxi.

78. *Breaking Barriers: Report of the Task Force on Access for Black and Native People*, p. 6.

79. *Breaking Barriers: Report of the Task Force on Access for Black and Native People*, p. 113.

recommandations, le groupe de travail espérait améliorer l'accès et continuer de l'améliorer.

Un autre rapport est paru sur la question de l'enseignement postsecondaire au cours de la période : *Examen du programme d'aide aux étudiants du niveau postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, publié par le Comité permanent des affaires autochtones en 1989. Par ce rapport, le comité répondait aux préoccupations et aux troubles suscités par les changements que le MAINC avait apportés au programme au début de la même année :

> Le problème de l'éducation postsecondaire est urgent, comme en témoignent la grève de la faim des étudiants, les nombreuses protestations au sein de la communauté autochtone, ainsi que la nécessité de présenter un rapport avant l'année universitaire 1989-1990. C'est pourquoi le Comité a jugé nécessaire d'examiner cette question et de déposer un rapport le plus tôt possible[80].

Pour connaître les raisons de ces incidents, le comité a invité les grands groupes nationaux et quelques groupes régionaux à venir témoigner devant lui; il a en outre sollicité des mémoires de la part de tous les particuliers et organisations intéressés. Dans leurs témoignages, les autochtones reconnaissent le rôle primordial de l'éducation postsecondaire comme outil d'accession à l'autonomie gouvernementale et à l'autosuffisance économique :

> Aux yeux des représentants des groupes autochtones qui ont comparu, l'autonomie gouvernementale, l'autosuffisance économique et un niveau d'éducation plus élevé sont des objectifs interdépendants. L'autonomie gouvernementale, c'est-à-dire un contrôle accru des peuples autochtones sur l'éducation de leurs enfants et de leurs adultes, leur apparaît comme nécessaire pour améliorer les normes et les résultats en matière d'éducation. De même, une augmentation sensible du nombre d'Inuit et d'Indiens ayant une formation universitaire est considérée comme nécessaire à la mise en oeuvre fructueuse d'un régime d'autonomie gouvernementale[81].

Le comité définit l'autonomie gouvernementale comme un contrôle accru, lui donnant un sens différent, en degré sinon en direction, de celui envisagé dans *Tradition et éducation*.

---

80. *Examen du programme d'aide aux étudiants du niveau postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, p. 25.

81. *Examen du programme d'aide aux étudiants du niveau postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, p. 26.

Dans ses conclusions et ses recommandations, le comité accorde une grande attention à la consultation. Les groupes qui ont comparu devant lui ont constamment critiqué le processus de consultation qui avait précédé l'annonce de la politique en mars 1989 :

> Le Comité a constaté que les autochtones éprouvaient un fort sentiment de méfiance à l'endroit du gouvernement fédéral et qu'il y avait divergence de vues entre le gouvernement fédéral et les populations autochtones sur ce que signifie un processus de consultations approprié[82].

Tandis que le MAINC prétendait avoir consulté plus de 500 bandes, conseils tribaux et groupes d'étudiants, plusieurs des témoins ont affirmé que «la politique élaborée à la suite de ce processus de consultation était prête avant même que celui-ci ne débute» et qu'«un grand nombre des groupes qui, selon le ministère, ont été consultés, lui ont simplement signalé qu'ils rejetaient complètement cette politique et qu'en retour, ils n'ont reçu qu'un accusé de réception du ministère[83]».

En réponse à ce qu'ils ressentaient comme de la mauvaise foi de la part du gouvernement fédéral, certains groupes autochtones ont senti le besoin de définir explicitement ce qu'ils considèrent être une consultation véritable :

> Certains groupes autochtones croient cependant que pour qu'il y ait consultation véritable, il faut plus qu'un échange de points de vue. Selon eux, la consultation doit mener à un consensus ou à une entente avec les représentants autochtones. Le président du Conseil tribal Nuu-chah-nulth a quant à lui affirmé ceci : «Pour qu'il y ait consultation, il faut s'asseoir ensemble et dialoguer utilement à propos de ce que l'on veut faire. Le problème, c'est que ça ne s'est pas passé comme ça. Ce que disent les Indiens, à mon avis, c'est que si le ministre veut trouver quelque chose qui convienne à la population indienne, qu'il aille au devant de cette population, au devant des responsables légitimement élus, qu'il s'assoie autour d'une table et qu'il discute et que l'on en vienne à un consensus à propos de ce que nous voulons faire[84]».

La controverse suscitée par le processus de consultation mené par le gouvernement a débouché sur une demande de moratoire, les étudiants et la

---

82. *Examen du programme d'aide aux étudiants du niveau postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien,* p. 40.

83. *Examen du programme d'aide aux étudiants du niveau postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien,* p. 41.

84. *Examen du programme d'aide aux étudiants du niveau postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien,* p. 40.

majorité des auteurs de mémoires exigeant qu'aucun changement de principe ne soit apporté au programme en attendant le résultat du processus bilatéral de consultation. Un moratoire, pensait-on, permettrait de rétablir la confiance et de garantir le sérieux du processus de consultation :

> Un moratoire permettra d'obtenir de nombreux résultats positifs, notamment de rétablir la confiance entre le gouvernement fédéral et les premières nations; de diminuer le sentiment de frustration et d'impuissance de celles-ci; et de favoriser un dialogue constructif à ce sujet. Sans moratoire, on craint que tout processus bilatéral soit un autre exercice futile; un moratoire est essentiel à la mise en place d'un processus bilatéral honnête[85].

Le comité a répondu en recommandant une concertation véritable et exhaustive entre le gouvernement fédéral et les peuples autochtones pour en arriver à un consensus sur les principes directeurs de l'enseignement postsecondaire.

La préoccupation causée par les questions d'enseignement postsecondaire se retrouve dans *Report of the Provincial Advisory Committee on Post-Secondary Education for Native Learners*, un document publié en 1990 en Colombie-Britannique. Coprésidé par un chef de bande et le président d'un établissement postsecondaire, le comité consultatif qui en est l'auteur est formé d'étudiants et de représentants de programmes, d'établissements, de gouvernements et de collectivités concernés par l'enseignement postsecondaire des autochtones. Après avoir fait distribuer un document de réflexion qui résumait et compilait les recommandations formulées par les Premières nations à l'occasion de consultations, de commissions et d'études menées antérieurement dans la province, le comité a organisé des réunions partout dans la province pour recueillir les commentaires de la population.

Ce rapport est important en ce qu'il reconnaît le droit à l'autonomie gouvernementale. Il appuie les arguments avancés par l'Assemblée des Premières nations dans *Tradition et éducation* :

> [TRADUCTION] Ce rapport doit se lire dans le contexte de la déclaration suivante de la Fraternité des Indiens du Canada. «[...] Pour corriger les lacunes de la législation, des politiques, des pratiques et des programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux qui touchent les étudiants des Premières nations, il est nécessaire de faire des changements qui aillent dans le sens de l'autonomie gouvernementale des Premières nations. Tout projet de modification

85. *Examen du programme d'aide aux étudiants du niveau postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, p. 45.

de la législation, des politiques, des procédures et des pratiques doit avoir l'approbation des Premières nations»[86].

Ce qui frappe également dans le rapport, c'est qu'on y utilise constamment le concept de «partenariat» : il est question par exemple de «l'administration en partenariat» des ressources en matière de programmes et de services de soutien, et des Premières nations qui aspirent à un «partenariat à part entière avec la société canadienne[87]».

Dans son rapport, le comité évoque aussi de la question de l'unité et de la diversité des peuples autochtones. Tout en reconnaissant que les Premières nations ont chacune leur spécificité, le comité soutient aussi qu'elles partagent une certaine communauté :

> [TRADUCTION] Les obstacles à l'accès sont exacerbés par les besoins particuliers de chacune des Premières nations de la Colombie-Britannique. L'histoire, la culture, les valeurs et les traditions uniques de chaque nation ainsi que ses besoins propres en matière d'apprentissage posent au système postsecondaire provincial un défi particulier [...].
>
> Dans toute la Colombie-Britannique, les Premières nations se sont exprimées d'une seule voix sur l'avenir des politiques et des pratiques touchant l'enseignement postsecondaire. Elles veulent qu'on les consulte, qu'on les écoute et qu'on leur permette de participer activement à la prise de décision[88].

Le comité présente deux séries de recommandations, l'une regroupe les recommandations prioritaires, à mettre en oeuvre au cours de l'année financière qui suit, l'autre les recommandations à mettre en oeuvre dans un délai de cinq ans. Des estimations de coûts y sont jointes. Les recommandations prioritaires portent sur le financement des institutions postsecondaires, l'augmentation des services de soutien destinés aux autochtones, les programmes d'alphabétisation et de mise à niveau, la formation en langues autochtones, et l'établissement d'un comité tripartite chargé de régler les questions qui relèvent de plusieurs paliers de gouvernement.

Au cours de la période, la province de la Saskatchewan contribue également au discours et poursuit la tâche entreprise dans ses rapports précédents en publiant *Partners in Action: Action Plan of the Indian and*

---

86. *Report of the Provincial Advisory Committee on Post-Secondary Education for Native Learners*, p. 10.

87. *Report of the Provincial Advisory Committee on Post-Secondary Education for Native Learners*, pp. 33, 19.

88. *Report of the Provincial Advisory Committee on Post-Secondary Education for Native Learners*, p. 29.

Metis Education Advisory Committee. Le Comité consultatif sur l'éducation des Indiens et des Métis a pris la relève du Comité d'examen des programmes d'études destinés aux autochtones, lequel, dans son rapport de 1984, *A Five Year Action Plan for Native Curriculum Development*, avait recommandé d'être transformé en comité permanent. Le nouveau comité comprend des représentants des programmes et des établissements autochtones et non autochtones de la province. Le rapport répond à *Five Year Action Plan* et à la politique sur l'éducation des Indiens et des Métis de la maternelle à la 12e année adoptée par le gouvernement provincial en avril 1989[89]. *Partners in Action* analyse ces deux documents et se prononce sur les suites qui ont été données et celles qui restent à donner. Le comité conclut que les recommandations du plan d'action de 1984 concernant l'instauration de mécanismes permettant aux Indiens et aux Métis de collaborer davantage à l'élaboration des programmes ont été en grande partie appliquées.

Le comité met en avant les principes de la coopération et du partenariat en éducation, parlant d'un «engagement inspiré par une vision commune» fondée sur «l'importance de la coopération entre les partenaires en éducation[90]». Ces principes animent également les recommandations du comité qui plaident pour une amélioration continue des programmes d'études reflétant le vécu des Indiens et des Métis, et pour un partenariat continu entre ceux qui interviennent dans l'éducation des Indiens et des Métis au niveau de la mise en oeuvre des politiques, des stratégies de recherche et de l'élaboration et de l'évaluation des programmes.

La contribution du Nouveau-Brunswick au discours a pris la forme de deux documents : *Closing the Gap: the Native Indian Students' Achievement Study*, dont l'auteur, professeur et directeur du Micmac-Maliseet Institute de l'Université du Nouveau-Brunswick, a comparé les résultats scolaires des élèves des Premières nations fréquentant les écoles du Nouveau-Brunswick avec ceux de leurs condisciples non autochtones et a recommandé des améliorations destinées à venir en aide aux élèves autochtones. L'examen était basé sur une recension des écrits, une analyse des dossiers scolaires et des entrevues avec des élèves, des diplômés et des décrocheurs. Le deuxième document, *Excellence in*

89. Cette politique met en avant les principes de la participation et de la reconnaissance pleines et entières des différents styles d'apprentissage et points de vue en matière d'enseignement, la nécessité d'assurer la coordination entre toutes les autorités autochtones et non autochtones, et met la priorité sur l'amélioration des conditions par des efforts au niveau de l'école et de la collectivité.

90. *Partners in Action*, p. 22.

Aboriginal Education: Improving Aboriginal Education in New Brunswick, commente les conclusions de *Closing the Gap* :

> [TRADUCTION] Jusqu'ici, les expériences vécues par les élèves autochtones dans le système des écoles provinciales n'ont pas été concluantes, comparativement à celles de leurs condisciples non autochtones. Le rapport de l'étude sur les résultats scolaires des élèves autochtones, intitulé *Closing the Gap*, brosse un portrait déprimant et sombre de l'éducation des autochtones au Nouveau-Brunswick. Les résultats donneraient à penser que le système d'éducation n'a pas su donner à tous les membres de notre société pluraliste les mêmes chances de réussite scolaire. La comparaison entre les niveaux de réussite des élèves autochtones et des élèves non autochtones révèle une inégalité criante[91].

Closing the Gap recommande d'accroître la communication entre les écoles et les parents autochtones, de prendre les moyens pour répondre spécifiquement aux besoins des élèves autochtones doués ou en difficulté, de lutter contre le faible taux de réussite des élèves autochtones en formant spécialement les enseignants avant leur entrée en fonction.

Le rapport intitulé *Excellence in Aboriginal Education* a été rédigé en réponse à un document de fond soumis par la commission sur l'excellence en éducation que le gouvernement du Nouveau-Brunswick avait chargée de réfléchir à des moyens d'améliorer le système d'éducation public en général. Les auteurs de ce rapport ont cherché à savoir si les principes directeurs fixés par la commission pouvaient répondre aux besoins d'éducation des élèves malécites et micmacs. Ils critiquent la commission pour n'avoir pas reconnu le caractère multiculturel du Nouveau-Brunswick et plaident pour une coopération et un partenariat plus étroits afin d'améliorer la situation des élèves malécites et micmacs du Nouveau-Brunswick :

> [TRADUCTION] Le document de fond soutient que la Commission sur l'excellence en éducation a pour devoir de «déterminer les forces, les faiblesses et les possibilités» du système d'éducation du Nouveau-Brunswick. Une étude sur l'éducation des autochtones met en lumière un certain nombre de faiblesses majeures dans le système comme le démontre le rapport intitulé *Closing the Gap*. Pour améliorer l'éducation des autochtones, il faudra que les établissements scolaires soient déterminés à leur donner les mêmes chances, afin que les études soient profitables à tous, quel que soit leur appartenance ethnique ou raciale. Il faudra instaurer une

91. *Excellence in Aboriginal Education*, p. 2.

> coopération, une collaboration et des partenariats véritables entre les pères fondateurs autochtones, français et anglais[92].

Le rapport note aussi que les élèves micmacs et malécites proviennent de communautés linguistiques distinctes et que certains dirigeants ont proposé de fonder deux conseils scolaires autochtones. Il demande à la commission sur l'excellence en éducation d'avaliser un énoncé de principes sur l'éducation des Micmacs et des Malécites, de reconnaître la nature autochtone et multiculturelle du Nouveau-Brunswick, d'appuyer l'élaboration d'une stratégie d'équité en matière d'emploi pour l'embauche d'enseignants micmacs et malécites, et d'adopter les recommandations de *Closing the Gap.*

Outre les documents consacrés aux questions d'éducation, cette période a aussi donné lieu à une prolifération de documents sur les questions de langue et d'alphabétisation. Bien que d'autres rapports sur la langue aient été publiés auparavant dans les années 80, c'est l'année internationale de l'alphabétisation, en 1990, qui mobilise l'attention du Comité permanent des affaires autochtones qui publie *Ma langue à moi : Alphabétisation : Les autochtones font le point*[93]. Ce rapport, ainsi que l'étude intitulée *Vers une justice linguistique pour les premières nations* qui est la réplique de l'Assemblée des Premières nations, a stimulé la discussion sur les questions de langues et d'alphabétisation. Dans un bon nombre des rapports qui ont paru au cours de cette période, il est question de la nécessité pour les programmes administrés par les collectivités de tenir compte des besoins linguistiques des peuples autochtones. Ce point de vue est évident par exemple dans *Voices of the Talking Circle* :

> [TRADUCTION] Le foyer et la communauté doivent être le point de départ et le pivot des actions menées en vue de la conservation et de l'épanouissement de la langue [...]. Les anciens et les familles sont sceptiques quant à l'efficacité des programmes de langue dispensés dans les écoles, en vase clos, sans lien avec le développement culturel et l'acquisition de la langue qui se situe au sein de la famille et de la communauté. Ils estiment que les activités d'enseignement et d'apprentissage encadrées par la famille

92. *Excellence in Aboriginal Education*, p. 10.

93. Un des premiers rapports fut celui de Tlen, D.L., *Speaking Out: Consultations and Survey of Yukon Native Languages: Planning, Visibility and Growth*, qui a été publié en 1986 conjointement par le gouvernement du Yukon et le Council for Yukon Indians.

et la communauté doivent constituer l'assise de tout programme dispensé en établissement[94].

Notons également la critique faite à l'égard du rapport du comité permanent pour n'avoir pas recommandé au gouvernement fédéral de dégager des fonds pour appuyer les programmes dispensés dans la collectivité. Rose Fox, une ancienne de l'Ontario, exprime bien ce reproche dans des propos qui servent d'épigraphe au document *Vers une justice linguistique pour les premières nations* :

[TRADUCTION] «Il n'est question de rien d'autre ici que de justice envers notre langue. Le gouvernement fédéral a délié sa bourse pour publier *Ma langue à moi*; qu'il la délie maintenant pour nous redonner notre langue».

ANALYSE : DE 1988 À 1992

Les années 1988-1992 ont été une période de mutation où la nature du discours politique change à plus d'un égard. Plus précisément, au cours de cette période, le discours a connu des changements au niveau de ses participants, des processus qui sont employés et des concepts qui le structurent.

Les participants

Les gouvernements autochtones et fédéral se sont de nouveau posés en maîtres d'oeuvres des politiques. Nous observons un regain d'intérêt à l'égard des questions d'éducation, peut-être parce que le débat sur ces questions s'est transporté sur le terrain de l'autonomie gouvernementale et que l'on reconnaît de plus en plus la relation entre l'enseignement supérieur, l'autonomie gouvernementale et l'autosuffisance économique.

Il est également intéressant de noter l'absence de documents émanant des organisations autochtones provinciales et des organisations autochtones nationales, hormis l'Assemblée des Premières nations. L'APN semble s'être engagée à fond dans les dossiers de l'éducation, de la langue et de l'alphabétisation. Or, l'APN tenant son mandat des Premières nations, on peut être incité à conclure que les intérêts des Inuit, des Métis et des Indiens non inscrits n'ont pas été convenablement représentés dans le discours politique[95].

---

94. Conférence sur les langues des autochtones du Yukon, *Voices of the Talking Circle*, p. 30.

95. Nous savons pertinemment que les organisations et les groupes autochtones travaillaient au niveau communautaire au cours de cette période, mais ce travail n'est pas évoqué ni dans la collection de documents sélectionnés pour notre projet ni dans la bibliographie principale à partir de laquelle ces documents ont été

Certains documents traitent la question autochtone sous l'angle des relations interraciales. Cette nouvelle approche découle peut-être, en partie, surtout de la part des gouvernements provinciaux, de la promulgation de la *Loi sur le multiculturalisme canadien* en 1988.

En rapport avec cette nouvelle approche, nous remarquons l'attention que certains documents continuent de porter à l'unité et à la diversité des peuples autochtones. En effet, plusieurs documents mettent l'accent sur la diversité des peuples autochtones. Par contre, certains documents s'en tiennent à un langage qui souligne les points communs des peuples autochtones, peut-être dans le dessein de donner plus de poids aux arguments concernant la situation de l'éducation des autochtones, mais, plus vraisemblablement, pour simplifier le processus de discussion et de consultation pour les gouvernements non autochtones.

Le processus

Dans le document *Examen du programme d'aide aux étudiants du niveau postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, le processus de consultation utilisé par le gouvernement fédéral pour élaborer sa politique relativement à ce programme est jugé tellement insatisfaisant que les communautés autochtones ont réclamé l'imposition d'un moratoire sur tous les changements de politique. Les documents de cette période placent continuellement l'accent sur la valeur de la consultation et exigent de plus en plus une définition de ce qui constitue une consultation sincère et véritable, comme en témoignent des documents tels que *Breaking Barriers* et *Examen du programme d'aide aux étudiants du niveau postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.*

Cette période, par conséquent, se caractérise par une tentative de définition du processus. Le fil conducteur qui relie ces changements est le mécontentement suscité par l'absence de progrès et la volonté de définition et de précision dans l'espoir d'accélérer les choses. Devant l'absence de progrès, l'insatisfaction est poussée à son comble au cours de cette période et provoque plusieurs incidents. Tant le rapport *Examen du programme d'aide aux étudiants du niveau postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien* que le document *Breaking Barriers* ont été mis en chantier à la suite de troubles inquiétants[96].

Un certain nombre de facteurs étrangers au domaine de l'éducation ont vraisemblablement exacerbé le mécontentement, notamment l'échec des

---

sélectionnés.

96. *Examen du programme d'aide aux étudiants du niveau postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, p. 27; *Breaking Barriers*, p. viii.

conférences constitutionnelles et la non-inclusion, dans l'Entente du lac Meech, de dispositions relatives à l'autonomie gouvernementale des autochtones. Un autre événement important de cette période a été la décision du gouvernement fédéral de plafonner le budget de l'enseignement postsecondaire des peuples autochtones, décision qui a entraîné de nombreuses manifestations publiques. La récession économique et les compressions budgétaires du gouvernement ont sans aucun doute leur part dans l'absence de changement fondamental, et ont alimenté le mécontentement, tout comme les carences du discours, notamment l'ambiguïté des idées présentées et le manque de compréhension et de communication véritable entre les différents participants. En réaction, les rapports commencent à traduire un plus grand souci de la précision et du détail, dans l'espoir de stimuler le changement. À en juger par les tentatives faites dans les documents pour déterminer ce qui constitue une consultation véritable et pour définir précisément les stratégies de mise en oeuvre de leurs propres recommandations, il semblerait que l'action du gouvernement dans ce domaine ait été insatisfaisante.

Les idées

Ce souci de précision et de définition est également évident dans certaines des idées qui ont été avancées au cours de cette période. Les documents de la fin des années 80 et du début des années 90 présentent des recommandations sans cesse plus précises à mettre en oeuvre. Le rapport intitulé *Report of the Provincial Advisory Committee on Post-Secondary Education for Native Learners*, par exemple, recommande l'adoption de normes appropriées en matière de personnel et de bases de données, ainsi que la nomination d'un comité tripartite qui serait chargé de mettre en oeuvre ses recommandations. Dans le même ordre d'idées, *Tradition et éducation* propose une stratégie détaillée de mise en oeuvre, en cinq volets. Le recours à une catégorie de recommandations prioritaires dans le *Report of the Provincial Advisory Committee on Post-Secondary Education for Native Learners* montre que les auteurs ne croient guère aux chances de mise en oeuvre de l'ensemble ou de la plupart de leurs recommandations.

Il y a également eu un changement dans la portée des questions débattues. Les documents de notre collection ont mis sans cesse plus l'accent sur les questions d'enseignement postsecondaire, peut-être en raison de la reconnaissance croissante de l'interdépendance entre les questions d'autonomie gouvernementale, d'autosuffisance économique et d'études supérieures, comme nous l'avons vu dans des documents tels que *Report of the Provincial Advisory Committee on Post-Secondary Education for Native Learners*. D'une certaine façon, on peut peut-être y voir l'influence de *Tradition et éducation*, document où l'éducation était conceptualisée dans le contexte du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

OBSERVATIONS FINALES

En nous fondant sur les documents consacrés à cette question, nous avons isolé et examiné trois périodes du discours sur l'éducation des autochtones :

- De 1967 à 1982 : Naissance du discours
- De 1982 à 1988 : Changement de participants, changement de débat
- De 1988 à 1992 : *Tradition et éducation* et son retentissement

Dans la présente section, nous réfléchissons sur les observations tirées de cette rétrospective qui pourraient éclairer le futur discours politique et les futures décisions politiques. Les observations portent sur les aspects suivants :

- Les liens entre le développement du discours sur l'éducation des autochtones et celui du discours sur la fonction gouvernementale;
- L'influence des idées et des politiques du multiculturalisme;
- Le caractère distinct du discours selon la province et le territoire;
- La préoccupation à l'égard des questions de coexistence pacifique;
- La quête de modes plus efficaces de consultation;
- La confusion entourant la signification des concepts clés utilisés dans le discours.

> **Observation n° 1** : Le développement du discours sur l'éducation des autochtones a suivi de près le développement du discours politique sur les questions de la fonction gouvernementale exercée par les autochtones. Ce développement parallèle est particulièrement évident dans les documents publiés par le gouvernement fédéral et les organisations autochtones.

Le débat sur les questions d'éducation des autochtones a été intimement lié à celui des questions de fonction gouvernementale; plus précisément, le discours sur l'éducation s'est inspiré de la façon dont ce discours envisage les rapports entre gouvernements autochtones et gouvernements non autochtones. La place centrale de l'éducation dans les questions de fonction gouvernementale et de politique autochtone en général est manifeste dans bon nombre des documents. Citons pour exemple le passage ci-dessous tiré de *A Legacy for Learners* :

> [TRADUCTION] Bien des débats sur l'éducation et l'école sont en réalité des débats sur des questions philosophiques et idéologiques de fond tels que le rôle que le gouvernement doit jouer dans la vie des gens, les rapports entre les droits de l'État et les droits de l'individu, et entre l'intérêt privé et l'intérêt collectif[97].

Il y a eu une mutation considérable dans la façon dont la relation entre les peuples autochtones et non autochtones et leurs gouvernements

97. *A Legacy for Learners: Summary of Findings*, p. 5.

respectifs s'est reflétée dans la sphère de l'éducation; à preuve les paradigmes assimilationnistes qui ont dominé les politiques concernant la fonction gouvernementale et l'éducation, au cours de la période de l'avant-Hawthorn, et les positions des documents tels que le rapport Hawthorn et le rapport Penner.

Au cours de la période de l'avant-Hawthorn, les politiques procèdent d'un objectif d'assimilation qui a conduit à instaurer le régime des internats. Ensuite, sous l'influence de documents tels que le rapport Hawthorn et *Wahbung Our Tomorrows*, le discours sur la fonction gouvernementale a pris corps avec des concepts tels que l'intégration, le contrôle local et le transfert des pouvoirs, concepts dont le discours sur l'éducation a ensuite fait ses thèmes centraux. La naissance du discours sur l'autonomie gouvernementale des autochtones a aussi infléchi le discours sur l'éducation des autochtones. Le rapport Penner, par exemple, en appuyant le droit à l'autonomie gouvernementale, passe pour avoir inspiré *Tradition et éducation*, un rapport qui, en liant définitivement l'éducation à la reconnaissance constitutionnelle du droit à l'autonomie gouvernementale, a placé dans ce nouveau contexte le discours sur l'éducation des autochtones.

Les différents angles sous lesquels sont successivement envisagés les rapports entre autochtones et non autochtones dans la sphère de l'éducation se rattachent donc à des enjeux plus vastes. Les divers concepts de l'assimilation, de l'intégration, du contrôle local et de l'autonomie gouvernementale signalent des changements de rapports entre les peuples et dans la façon dont ces rapports peuvent être établis et maintenus d'une manière juste et équitable.

Observons toutefois que les documents qui soulignent les liens entre l'éducation et la fonction gouvernementale émanent principalement du gouvernement fédéral et des organisations autochtones. Les gouvernements provinciaux, quant à eux, s'activent surtout à mettre en place et à améliorer les stratégies et les programmes spéciaux de rattrapage, car leur préoccupation est davantage tournée vers le multiculturalisme et les droits de la personne que vers la fonction gouvernementale.

> **Observation n° 2** : Le discours politique sur l'éducation des autochtones a évolué en parallèle avec le discours sur le multiculturalisme et l'éducation multiculturelle. Cette concordance est particulièrement caractéristique des documents publiés par les gouvernements provinciaux.

L'annonce par le gouvernement fédéral, le 8 octobre 1971, de la mise en oeuvre d'une politique de multiculturalisme dans un cadre bilingue, largement motivée par la réaction négative des groupes ethniques au mandat de la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme dans les années 60, a touché de nombreux éléments de notre structure sociale;

l'école a été l'institution la plus profondément bouleversée. Cette politique a stimulé la législation et la mise en place de commissions des droits de la personne au niveau provincial et, au niveau fédéral, ces principes ont ensuite été consolidés par l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*[98]. La promulgation en juillet 1988 de la *Loi sur le multiculturalisme canadien* a donné force de loi à la politique de 1971. Cette loi instaure une politique de multiculturalisme destinée à préserver et valoriser le patrimoine multiculturel du Canada tout en réalisant l'égalité de tous les Canadiens dans les secteurs de la vie économique, sociale, culturelle et politique. Il s'agit d'une notion de l'égalité qui tend à faire en sorte que la loi s'applique également et procure à tous la même protection, tout en faisant cas des particularités de chacun. C'est dans ce contexte que le discours sur la politique entourant l'éducation des autochtones a évolué.

L'influence du multiculturalisme sur le développement du discours relatif à l'éducation des autochtones n'est jamais explicitement reconnue dans les documents. Pourtant, il existe des parallèles évidents entre les idées et les événements qui se rapportent au multiculturalisme et à l'éducation des autochtones. L'influence du multiculturalisme est évidente dans la préoccupation à l'égard des programmes spéciaux dont témoignent bon nombre des documents parus après l'annonce de la politique de 1971, dans la place croissante prise par les questions de droits et d'égalité lorsque sont entrées en vigueur les dispositions relatives aux droits à l'égalité, et dans la tendance des documents parus après 1988 de réfléchir en bloc sur les peuples autochtones sous l'angle des relations interraciales et du multiculturalisme.

Dans le contexte spécifique du système scolaire, la politique de 1971 sur le multiculturalisme a donné naissance à une série de programmes et de politiques. [TRADUCTION] «L'ère de l'éducation multiculturelle est née dans l'enthousiasme général et les initiatives éducatives se sont multipliées [...] Dans les écoles publiques, le secteur de l'éducation multiculturelle est un de ceux qui croît le plus rapidement[99]». C'est en partie dans ce contexte que le discours sur l'éducation des autochtones a pris naissance, et une pléthore de documents ont été produits, en particulier par les gouvernements des provinces, à l'appui des mesures spéciales tenant compte de la culture et du vécu distincts des peuples autochtones. C'est aussi dans ce contexte qu'ont été créés les programmes visant à répondre aux besoins spéciaux des groupes ethniques — pour établir l'enseignement en langue ancestrale avec l'anglais langue seconde, réviser les programmes d'études afin de leur

98. Pour plus de détails, voir Mazurek et Kach, *Multiculturalism, Society and Education*.

99. Mazurek et Kach, p. 141.

donner un contenu multiculturel, former les enseignants dans le respect des apports des différentes cultures, établir des liaisons entre les milieux de l'éducation et les communautés ethniques pour élaborer des programmes culturels et d'études, nommer des consultants et des groupes consultatifs en éducation multiculturelle, et élaborer des politiques formelles en matière d'enseignement multiculturel. Ce sont des initiatives de cette nature qui sont au coeur de la majorité des recommandations présentées dans les documents sur l'éducation des autochtones[100].

Après l'adoption de la *Loi sur le multiculturalisme* en 1988, les questions de l'éducation des autochtones sont conceptualisées différemment non plus pour répondre aux besoins des autochtones et/ou des Indiens et des Métis, mais sous l'angle global des questions relatives aux autres minorités raciales et culturelles. Ce changement d'optique se lit dans *Breaking Barriers* et dans le *Report of the Task Force on Race Relations to the Winnipeg School Division No. 1*, publiés peu après l'adoption de la *Loi;* il s'esquissait déjà dans *Native Education in Alberta: Report of the Task Force on Intercultural Education*, publié peu de temps après les changements de 1971.

Dans les documents publiés aux environs de l'entrée en vigueur de l'article 15 de la Charte, en 1985, l'accent est mis plus fortement sur l'égalité, et plus généralement sur les droits et la dignité de la personne. Ce mouvement est évident dans des documents tels que *Education Equity, Kwiya* et *A Legacy for Learners*, qui s'aventurent sur le terrain des idées d'égalité, et dans des documents tels que *Inner City Dropout Study* et *A Five Year Action Plan For Native Curriculum Development* qui exposent la nécessité de reconnaître et de respecter les notions fondamentales de la dignité humaine.

La réceptivité du discours à l'influence des courants du multiculturalisme et de l'éducation multiculturelle est plus particulièrement visible dans les documents publiés par les gouvernements provinciaux et territoriaux. Tandis que d'un côté les intervenants fédéraux et autochtones s'interrogent sur la possibilité d'appliquer les paramètres de la fonction gouvernementale à l'éducation, de leur côté, les gouvernements provinciaux et territoriaux se consacrent davantage à établir des programmes s'adressant spécialement aux peuples autochtones et aux groupes ethniques, en tant que communautés distinctes ayant des besoins distincts.

---

100. Des recommandations détaillées concernant des programmes et des politiques de cette nature figurent dans des documents tels que *Summary Report of the Task Force on the Educational Needs of Native Peoples of Ontario; Inner City Drop-Out Study; Reaching Out; Indian Education: Everyone's Concern; Learning: Tradition and Change.*

Observation n° 3 : Le développement du discours sur l'éducation des autochtones n'a pas toujours progressé au même rythme au niveau national et au niveau provincial. Le discours a évolué en fonction de la situation propre à chaque province et territoire.

Le rôle dominant des provinces dans le discours révèle leur pouvoir constitutionnel mais rend plus difficile la tâche de retracer l'évolution du discours d'un point de vue national. Le discours s'est développé à son rythme propre au sein de chaque province et territoire, subissant dans de nombreux cas l'influence d'idées et d'événements prenant leur source à l'intérieur de leurs frontières géographiques. Cela a donné naissance à d'intéressantes variantes dans le développement du discours.

Les provinces des Prairies ont fait paraître une multitude de documents au cours des années 80. La Saskatchewan, en particulier, s'est affirmée comme une pionnière, les années 1984 et 1985 étant particulièrement remarquables pour la quantité de documents publiés. Son exemple fut suivi rapidement par le gouvernement de l'Alberta. En revanche, aucun des documents de notre collection n'a été produit par le gouvernement du Manitoba, mais la Fraternité des Indiens du Manitoba avait antérieurement produit des documents consacrés à l'éducation des autochtones[101].

Il a fallu attendre la fin des années 80 et le début des années 90 pour voir apparaître des documents du gouvernement du Nouveau-Brunswick. Les documents du Nouveau-Brunswick sont intéressants en ce qu'ils sont axés sur les préoccupations des Indiens par opposition à celles des autochtones, Indiens et Métis. D'autres documents, en particulier des provinces des Prairies, semblent adopter le terme anglais *native* et, dans certains cas, «Indiens et Métis» pour rendre compte de la composition de leur population autochtone. Les documents du Nouveau-Brunswick, par contre, sont axés sur les préoccupations des Indiens, et plus précisément des Micmacs et des Malécites, ce qui est normal étant donné la composition de sa population.

Comparativement aux autres provinces, la Colombie-Britannique tarde à se pencher sur l'éducation des autochtones. En outre, les documents émanant de la Colombie-Britannique ne présentent pas un bilan global de l'éducation des autochtones dans la province comme le font les documents de l'Alberta et de la Saskatchewan. Par contre, la collection de documents contient un rapport sur les autochtones et l'enseignement postsecondaire, ainsi qu'un rapport sur l'éducation portant sur toute la population de la province, autochtone et autre[102].

---

101. *Wahbung Our Tomorrows*; *The Shocking Truth About Indians in Textbooks*.

102. *Report of the Provincial Advisory Committee on Post-Secondary Education for Native Learners*; *A Legacy for Learners: Summary of Findings*.

Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest semblent s'être intéressés aux notions de langue et d'alphabétisation, comme nous l'avons vu avec des rapports tels que *Speaking Out, Voices of the Talking Circle,* et *Report of the Task Force on Aboriginal Languages*. En outre, les documents émanant de ces territoires tendent à traiter de l'éducation en général, plutôt que des questions qui sont propres aux autochtones, peut-être, en partie, parce que les autochtones constituent une fraction suffisamment grande de la population pour qu'il ne soit pas utile de les considérer séparément, et qu'ils prennent une plus grande part dans les processus politiques des territoires.

Les autres provinces méritent également d'être mentionnées pour avoir publié peu ou pas de documents. Notre collection ne renferme aucun document de l'Île-du-Prince-Édouard ni de Terre-Neuve et seulement un document de la Nouvelle-Écosse et l'Ontario. Le Québec traite des questions de l'éducation seulement de façon indirecte, à travers les bulletins de la série Politique ministérielle sur le développement culturel des autochtones.

Dans plusieurs de leurs documents, les gouvernements provinciaux se sont appliqués à prendre appui sur des rapports antérieurs. C'est par exemple le cas de la Saskatchewan qui, dans *Partners in Action*, fait le point sur la mise en oeuvre des recommandations formulées dans *A Five Year Action Plan for Native Curriculum Development* et, dans *Excellence in Aboriginal Education*, faisant référence à l'information présentée dans *Closing the Gap*, demande que soient mises en oeuvre les recommandations du rapport antérieur.

Toutefois, les gouvernements provinciaux passent sous silence les documents produits dans les autres provinces. Par exemple, on ne trouve dans les documents aucun élément révélant qu'une province aurait examiné les études d'une autre province et se serait inspirée de son expérience. Au contraire, le discours semble s'être développé au sein de chaque province et territoire totalement à l'écart de ce qui se passait ailleurs.

Observation n° 4 : Les documents témoignent d'une préoccupation à l'égard de la coexistence pacifique et, en particulier, d'un désir de favoriser cette coexistence en institutionnalisant la coopération.

Cette préoccupation se manifeste dans les liens établis entre l'éducation, la fonction gouvernementale et le multiculturalisme par les participants au discours, dans leur réflexion sur les relations entre autochtones et non autochtones, ainsi que dans les recommandations en faveur de structures d'interaction plus formelles et plus représentatives.

Du point de vue de la fonction gouvernementale, la coexistence a été décrite de différentes façons à différents moments. Au cours de cette période, les politiques assimilationnistes cèdent le pas aux recommandations

en faveur de l'intégration des élèves autochtones dans le système provincial, puis à l'insistance sur le contrôle local et, pour finir, à la conceptualisation de l'éducation dans le contexte du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

De la même façon, l'influence du multiculturalisme s'est fait sentir à travers la priorité accordée aux programmes spéciaux de rattrapage et les concepts de l'égalité et de la dignité humaine. Tous ces efforts dénotent une volonté d'instaurer la coexistence pacifique, non pas grâce à l'interaction des gouvernements, mais grâce au respect mutuel et à la reconnaissance de la dignité de la personne. Ce mouvement s'est reflété dans l'emploi de mots et d'expressions comme partenariat, réconciliation, coopération et communication.

Nous avons aussi remarqué que bon nombre de rapports ont insisté sur l'établissement de structures formelles d'interaction entre les parties. C'est un thème qui se voit, par exemple, dans *A Five Year Action Plan for Native Curriculum Development*, où il est demandé que deux membres du comité d'examen des programmes d'études destinés aux autochtones soient nommés au comité des politiques de programmes du ministère de l'Éducation de la Saskatchewan, dans *Kwiya* où l'on recommande la création d'une commission de l'éducation des autochtones, et dans *The Report of the Task Force on Race Relations to the Board of Trustees of Winnipeg School Division No. 1*, où l'on recommande d'instituer un conseil consultatif sur l'éducation des autochtones en milieu urbain qui soit représentatif des autochtones et des enseignants. Ces recommandations expriment la volonté de voir s'instaurer un système de coexistence relativement permanent et institutionnalisé.

Observation n° 5 : Les participants autochtones revendiquent des formes de consultation plus sincères.

Les participants autochtones ont réclamé des négociations explicites et véritables, et se sont montrés préoccupés par les méthodes employées pour la discussion et la consultation sur les politiques. La consultation a revêtu une très grande importance aux yeux des participants tout au long de la période examinée. À preuve les consultations approfondies qui ont précédé la plupart des rapports. Les documents tels que *Summary Report of the Task Force on the Educational Needs of Native Peoples of Ontario* et *Breaking Barriers* témoignent d'efforts particuliers pour assurer la rigueur des consultations.

En outre, dans un cas précis, des groupes d'autochtones ont réclamé un moratoire sur des projets de changement, au motif que ces derniers résultaient d'un processus de consultation qui leur semblait avoir été tronqué (voir l'analyse du rapport intitulé *Examen du programme d'aide aux étudiants du niveau postsecondaire du ministère des Affaires indiennes*

et du Nord canadien). Cet épisode illustre la gravité de la préoccupation à l'égard d'une consultation véritable, préoccupation qui est évidente dans les documents.

> **Observation n° 6** : Le progrès du discours sur l'éducation des autochtones a été gêné par l'absence de significations communes attachées aux concepts clés.

Dans plusieurs cas, les différents participants au discours ont prêté des sens différents aux mots clés comme «contrôle», «local» et «consultation». Cette discordance a été source de mécontentement chez les participants et a entravé les efforts en vue d'un dialogue constructif.

Considérons, par exemple, les sens variés de «contrôle local» (ou «administration locale»), par rapport à «contrôle par les Indiens». Le document d'orientation intitulé *La maîtrise indienne de l'éducation indienne* est centré sur le principe de l'administration locale, définie comme le pouvoir exercé par une bande :

> La bande déterminera elle-même le genre de rapport qui devra exister entre le conseil de bande et le comité scolaire ou, plus précisément, la commission scolaire de la bande. Les rôles respectifs du conseil de bande et de la commission scolaire devront être clairement définis par la bande et leurs pouvoirs bien délimités pour assurer une collaboration très étroite et pour faire en sorte que l'administration locale devienne une réalité[103].

De son côté, *Learning: Tradition and Change*, publié par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, définit le contrôle local comme l'attribution de pouvoirs à des conseils divisionnaires; or, si contrôle local semble équivaloir à contrôle par les Indiens dans de nombreux endroits des Territoires du Nord-Ouest, ce n'est pas toujours le cas, en particulier à cause du nombre relativement faible de réserves. Dans de nombreuses collectivités, la définition donnée à «local» risque d'être très différente de celle qu'avait voulu lui donner *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*. Par exemple, à propos de l'élaboration des programmes d'études, dans *Kwiya*, nous constatons que «local» peut ne pas vouloir dire «par les Indiens» :

> [TRADUCTION] La notion de culture indienne a été incorporée à la définition du contenu local. On l'a mêlée à d'autres éléments des matériels didactiques locaux, tels que les livres sur l'exploitation des placers et la science de l'environnement. Dans ce contexte, le

---

103. *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*, p. 6.

concept de «programmes d'études indiens» ne veut pas dire grand-chose pour la communauté indienne[104].

Tradition et éducation s'en prend à la façon dont le gouvernement a défini le «contrôle» lorsqu'il a mis en oeuvre la politique inspirée de *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*, critiquant «le gouvernement du Canada qui continue toujours de prétendre que *maîtrise indienne* signifie tout simplement que les Premières nations administrent et participent à des programmes d'éducation qui ont été élaborés d'avance par le gouvernement fédéral[105]».

Le *Rapport MacPherson* reconnaît également la confusion extrême qui existe dans ces domaines. Lorsqu'il passe en revue les problèmes, décrits par divers intervenants, concernant la politique de la maîtrise indienne de l'éducation indienne, MacPherson évoque les difficultés soulevées par la définition de «contrôle» et par l'équivalence entre «le contrôle par les Indiens» et le «contrôle local[106]».

Nous voyons aussi que les différences d'idées sur ce que doit être la consultation ont entravé le progrès du débat sur les politiques. De la fin des années 80 à la fin des années 90, le mécontentement causé par l'absence de résultats, qui ressort clairement des documents, a poussé les communautés autochtones à définir avec de plus en plus de précision en quoi les consultations devaient consister, pour qu'elles soient sincères[107].

Ces exemples montrent que l'imprécision dans les termes est dangereuse et qu'elle peut, dans certains cas, compromettre le dialogue. Au moment de choisir les mots qui véhiculent les idées, il est important de s'assurer que tous en ont la même compréhension.

CONCLUSION

Nous avons retracé l'évolution du discours sur la politique d'éducation des autochtones à travers les documents, publiés après le rapport Hawthorn, composant notre collection. Nous en avons extrait ce que nous croyons être les principales observations concernant les participants au discours, les processus qu'ils ont suivis pour y participer et les idées qu'ils ont exprimées. En outre, nous avons essayé de dégager certaines observations sur les attitudes à adopter pour rendre le dialogue plus constructif à

---

104. *Kwiya: Towards a New Partnership in Education: Final Report*, p. 23-24.

105. *Tradition et éducation*, p. 15.

106. *Tradition et éducation - Le Rapport MacPherson*, p. 4.

107. Voir la description de documents tels que *Examen du programme d'aide aux étudiants du niveau postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, et *Breaking Barriers*.

l'avenir. Nous espérons que cet exercice aura pour effet de placer le discours politique sous un jour nouveau qui éclairera utilement le discours futur et favorisera un dialogue véritable.

RÉFÉRENCES

Alberta. Ministry of Education. *Native Education in Alberta: Native Peoples' Views on Native Education in Alberta*, 1985.

Alberta. Ministry of Education. *Native Education in Alberta's Schools: Policy Statement on Native Education in Alberta*, Mars 1987.

Alberta. Municipal Affairs. *Final Report: Working Group on Native Education, Training and Employment*, 1987.

Alberta. Task Force on Intercultural Education. *Report of the Task Force on Intercultural Education: Native Education in the Province of Alberta*, Juin 1972.

Assemblée des Premières nations. *Vers une justice linguistique pour les premières nations–Le défi : Rapport de la Conférence sur la politique relative aux langues autochtones*, 1991.

Barman, Jean, Yvonne M. Hébert et Don McCaskill, «The Challenge of Indian Education: An Overview», dans Jean Barman, Yvonne Hébert et Don McCaskill (dir.), *Indian Education in Canada. Volume 2: The Challenge*. Vancouver : University of British Columbia Press, 1987.

Barman, Jean, Yvonne M. Hébert et Don McCaskill, «The Legacy of the Past: An Overview», dans Jean Barman, Yvonne Hébert et Don McCaskill (dir.), *Indian Education in Canada. Volume 1: The Legacy*. Vancouver : University of British Columbia Press, 1986.

Boyd, William Lowe. «The Power of Paradigms: Reconceptualizing Educational Policy and Management», dans Robert R. O'Reilly et Charla J. Lautar (dir.), *Policy Research and Development in Canadian Education*. Calgary : Department of Educational Policy and Administrative Studies, Université de Calgary, 1991.

Canada. Comité permanent des affaires autochtones. *Cinquième rapport au Comité permanent sur les affaires indiennes et du Nord canadien*, Juin 1971.

Canada. Comité permanent des affaires autochtones. *Examen du Programme d'aide aux étudiants du niveau postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, 1989.

Canada. Comité permanent des affaires autochtones. *Ma langue à moi : Alphabétisation : les autochtones font le point*. Quatrième rapport du Comité permanent des affaires autochtones, 1990.

Canada. Emploi et Immigration Canada et le Groupe de travail sur l'emploi et la formation des autochtones. *Les chemins de la réussite : stratégie de l'emploi et de la formation des Autochtones*, 1991.

Canada. Groupe de travail mixte de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et de la Native Women's Association of Canada sur les emplois pour les femmes autochtones. *Les femmes autochtones et le développement de la main-d'oeuvre*, 1981.

Canada. Groupe de travail sur le développement économique des Indiennes. *Rapport du Groupe de travail sur le développement économique des Indiennes*. Ottawa : Ministère de l'Expansion industrielle régionale, 1985.

Canada. Groupe de travail sur le développement économique des Indiens. *Groupe de travail sur le développement économique des Indiens—Sommaire du rapport présenté au sous-ministre, Affaires indiennes et du Nord canadien*, 1986.

Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadian. *Étude sur les Indiens contemporains du Canada*, 1966.

Colombie-Britannique. Native Advisory Committee on Heritage, Language and Culture. *Native Advisory Committee on Heritage, Language and Culture: Committee Report*, 1989.

Colombie-Britannique. Provincial Advisory Committee on Post-Secondary Education for Native Learners. *Report of the Provincial Advisory Committee on Post-Secondary Education for Native Learners*, 1990.

Colombie-Britannique. Royal Commission on Education. *A Legacy for Learners: Summary of Findings*, 1988.

Comité national de développement socio-économique des Indiens (Canada). *Maîtres de notre destinée. Rapport du président*, 1979.

Conseil national des autochtones du Canada. *Native Child Care: «The Circle of Care»*, 1990.

Fraternité des Indiens du Canada, Assemblée des Premières nations, *Tradition et Éducation : Vers une vision de notre avenir*, 1988.

Fraternité des Indiens du Canada. *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*, 1972.

Fraternité des Indiens du Canada. *Rapport de l'Enquête nationale sur les services de garde des enfants des premières nations*, 1989.

Friesen, John W. «Native Education Policy in Canada: A Prevailing Policy», dans Robert R. O'Reilly et Charla J. Lautar (dir). *Policy Research and Development in Canadian Education.* Calgary : Department of Educational Policy and Administrative Studies, Université de Calgary, 1991.

Gabriel Dumont Institute. *Literacy for Metis and Non-Status Indian Peoples: A National Strategy by the Gabriel Dumont Institute of Native Studies and Applied Research*, 1991.

Gouvernement du Territoire du Yukon. Education Act Task Force. *Report of the Education Act Task Force*, 1987.

Hamilton, W.D. *Closing the Gap: The Native Indian Students' Achievement Study*. Nouveau-Brunswick. Ministère de l'Éducation, 1991.

Henley, Dick et John Young. «Indian Education in Canada: Contemporary Issues», dans Y.L. Jack Lam, *The Canadian Public Education System: Issues and Prospects*. Calgary : Detselig Enterprises Limited, 1990.

Indian Association of Alberta. *Citizens Plus*, 1970.

Indian Tribes of Manitoba. *Wahbung Our Tomorrows*. Manitoba Indian Brotherhood, 1971.

Longboat, Diane. «First Nations Control of Education: The Path to our Survival as Nations», dans Jean Barman, Yvonne Hébert et Don McCaskill (dir.). *Indian Education in Canada. Volume 2: The Challenge*. Vancouver : University of British Columbia Press, 1987.

MacPherson, James C. *Rapport Macpherson — Tradition et Éducation : Vers une vision de notre avenir*. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, septembre 1991.

Manitoba Indian Brotherhood. *The shocking Truth About Indians in Textbooks*, 1974

Manitoba. Aboriginal Advisory Committee on Affirmative Action. *Civil Services Aboriginal Needs Assessment Report*, 1990.

Nouveau-Brunswick. Ministère de l'Éducation. *Excellence in Aboriginal Education: Improving Aboriginal Education in New Brunswick*, 1992.

Nouveau-Brunswick. Ministère de l'Éducation. *Indian Education: Everyone's Concern: A Report Compiled by the Minister's Study Group on Indian Education in the Province of New Brunswick*, 1984.

Nouvelle-Écosse. Task Force on Access for Black and Native People. *Breaking Barriers: Report of the Task Force on Access for Black and Native People*, Université Dalhousie, 1989.

O'Reilly, Robert, «Educational Policy Research in Canada», dans Robert R. O'Reilly et Charla J. Lautar (dir.). *Policy Research and Development in Canadian Education*. Calgary : Department of Educational Policy and Administrative Studies, Université de Calgary, 1991.

Ontario Metis and Non-Status Indian Association. *Education Proposal by the Ontario Metis and Non-Status Indian Association*, 1985.

Ontario. Task Force on the Educational Needs of Native Peoples. *Summary Report of the Task Force on the Educational Needs of Native Peoples of Ontario*, 1976.

Québec. Ministère des Affaires culturelles. *Politique ministérielle en matière de développement culturel des autochtones*, 1990.

Saskatchewan. Indian and Metis Education Advisory Committee. *Partners in Action: Action Plan of the Indian and Metis Education Advisory Committee*, 1991.

Saskatchewan. Ministère de l'Éducation. *Inner City Drop-out Study*, 1985.

Saskatchewan. Ministère de l'Éducation. Native Curriculum Review Committee. *A Five Year Action Plan for Native Curriculum Development: Report of the Native Curriculum Review Committee*, 1984.

Saskatchewan. Ministère de l'Éducation. *Reaching Out; Report of the Indian and Metis Education Consultations*, 1985.

Saskatchewan. Saskatchewan Human Rights Commission. *Education Equity: A Report on Native Indian Education in Saskatchewan*, 1985.

Task Force on Race Relations. *Report of the Task Force on Race Relations to the Board of Trustees of the Winnipeg School Division No. 1*, 1989.

Territoire du Yukon. Yukon Joint Commission on Indian Education and Training. *Kwiya: Towards a New Partnership in Education: Final Report*, 1987.

Territoires du Nord-Ouest. Special Committee on Education. *Learning: Tradition and Change*, 1982.

Territoires du Nord-Ouest. Task Force on Aboriginal Languages. *Report of the Task Force on Aboriginal Languages*, 1986.

Territoires du Nord-Ouest. Traditional Knowledge Working Group. *Report of the Traditional Knowledge Working Group*, 1991.

Tlen, D.L. *Speaking Out: Consultations and Survey of Yukon Native Languages: Planning, Visibility, and Growth.* Whitehorse : Gouvernement du Yukon et Council for Yukon Indians, 1986.

Urban Indian Association of Manitoba. *Economic Strategy for Urban Indians*, Octobre 1987.

Yukon Aboriginal Languages Conference. *Voices of the Talking Circle.* Gouvernement du Canada, gouvernement du Yukon et Council for Yukon Indians, 1991.

Chapitre 8
Réflexions sur le discours

LE PRÉSENT CHAPITRE POURSUIT LE PROCESSUS D'ÉVALUATION des leçons que nous pouvons tirer du passé. Enrichi des observations contenues dans les quatre chapitres précédents, il tient compte également de notre compréhension du contexte plus large des quarante dernières années et des idées fondamentales du discours sur lequel repose notre analyse. Les observations formulées dans ce chapitre découlent à la fois de preuves documentaires et d'autres sources. Dans certains cas, il a fallu puiser dans d'autres sources afin d'explorer ou de réexaminer des événements particuliers, dont les conférences des premiers ministres, au milieu des années 80, et les circonstances entourant le Livre blanc, publié en 1969. Ce travail nous a aidés à élaborer nos observations quant à la place de ces documents dans l'histoire et à leur rôle par rapport à la teneur du discours politique, maintenant et à l'avenir.

Ce chapitre se fonde sur les trois questions essentielles qui ont guidé notre exploration dans les quatre chapitres précédents : qui a participé au discours; de quelle façon les intervenants y ont-ils pris part et quelle en est la substance. On note parfois de remarquables ressemblances dans l'évolution du discours des quatre domaines politiques à l'étude. Dans d'autres cas, on tire d'importantes leçons des différences dans l'élaboration du discours.

LES INTERVENANTS

Tout au long de la période, le groupe central d'intervenants ayant pris part au discours politique sur les affaires des autochtones s'est élargi. Ce changement peut découler en partie du passage des questions autochtones à une position marquante à l'ordre du jour des politiques officielles.

Du point de vue des autochtones, le plus important développement tient peut-être à l'émergence des organisations autochtones nationales à titre de participants centraux au discours, au début des années 80. Si la Fraternité des Indiens du Canada existait en 1969, année de publication du Livre blanc, les principaux documents réfutant cet énoncé et soutenant la position des autochtones (*Citizens Plus* et *Wahbung Our Tomorrows)* étaient l'oeuvre des organisations autochtones provinciales. Au cours de cette même période, elles ont également agi à titre de participants centraux pour faire progresser les questions touchant les terres et les titres. Au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest surtout, des organisations telles que le Council for Yukon Indians, la Dene Nation et le Comité d'étude des droits

des autochtones ont présenté des revendications territoriales au nom des membres de plusieurs collectivités de leur territoire.

On pourrait s'attendre que les organisations autochtones d'une province ou d'un territoire donné participent activement à des secteurs de politiques comme l'éducation et la justice, où les provinces jouent un rôle central en termes de politiques et de programmes. Ce serait conforme au modèle général de représentation des intérêts qui découle du système fédéral canadien[1]. Toutefois, au début de la période couverte par notre analyse, les documents ne confirment qu'en partie le recours à ce modèle. En effet, après que la Fraternité des Indiens du Canada eut publié, en 1972, le document intitulé *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*, des mesures au palier national font écho à celles de certaines organisations autochtones territoriales et régionales[2]. Dans la mesure où, à cette époque, il y avait de l'activité dans le discours sur la justice pénale, c'était cependant les organisations provinciales ou territoriales qui étaient les porte-parole des autochtones.

La question centrale vise à savoir pourquoi les organisations nationales représentant les peuples autochtones n'ont-elles réellement pris part au discours qu'au début des années 80. Deux explications nous paraissent possibles. En premier lieu, les actions fondamentales associées au processus de rapatriement de la Constitution n'étaient pas encore engagées. Ces actions ont suscité un débat national au sujet des intérêts de tous les peuples autochtones, pas seulement ceux des autochtones visés par la *Loi sur les Indiens*, dès le dépôt de la proposition de rapatriement du premier ministre Trudeau, en janvier 1977.

Les premiers débats constitutionnels au sujet des questions autochtones ont été marqués par des rivalités entre les organisations autochtones provinciales ou territoriales et le gouvernement fédéral. Toutefois, le processus de rapatriement a attiré la participation des provinces, les gouvernements provinciaux ayant établi des institutions et des politiques pour orienter leur participation au processus de réforme constitutionnelle. Après 1982, l'article 35 (reconnaissant les peuples autochtones du Canada) confirmait le rôle des organisations implantées à travers le pays, au moment même où les négociations menant au rapatriement renforçaient leur position et leur assuraient du financement et une couverture médiatique régulière.

---

1. Voir Kwavnick, «Interest Group Demands», pp. 69-86.

2. Les documents tels que *Wahbung Our Tomorrows* et *The Shocking Truth About Indians in Textbooks* témoignent de la participation des organisations autochtones provinciales. La Federation of Saskatchewan Indian Nations a pris une part très active au débat sur l'éducation des Indiens, bien que cela ne se reflète pas dans la collection de documents sur laquelle repose cette monographie.

Les organisations autochtones nationales gagnèrent de l'importance et leurs homologues provinciaux adoptèrent un rôle davantage axé sur des questions particulières, notamment l'éducation, la justice pénale et la culture, plutôt que sur les questions plus larges discutées à la table constitutionnelle[3].

La seconde explication a trait à la nature des questions qui marquaient le discours avant le début des années 80. En ce qui concerne les terres et les titres, cette période a vu les groupes autochtones avec des intérêts particuliers formuler leurs revendications par l'intermédiaire des tribunaux ou aux termes de la politique des revendications de 1973. Les revendications étaient distinctes les unes des autres (mis à part quelques chevauchements occasionnels), même si les requérants se heurtaient aux mêmes difficultés pour faire accepter leurs revendications par la Couronne fédérale ou par les gouvernements provinciaux ou territoriaux. La mobilisation, à cette époque, en vue de la présentation de revendications, et le tout nouveau processus de rapatriement ont peut-être incité les organisations autochtones nationales à moins mettre l'accent sur les arguments fondés sur les droits en matière de terres et de titres.

En ce qui concerne l'éducation et la justice pénale, il se pourrait que la nature des questions ait incité les autochtones à focaliser leur participation au palier provincial ou territorial. Le rapport Hawthorn et d'autres documents de cette époque, dont le rapport ontarien du Task Force on the Educational Needs of Native People, publié en 1976, *Les Indiens et la loi* (1967), et le *Report of the Metis and Non-Status Indian Crime and Justice Commission* (1977), ont révélé des données objectives sur les difficultés que les systèmes d'éducation et de justice pénale posaient aux autochtones. Les provinces et les territoires pouvaient parfois examiner ces questions sans avoir à se référer directement aux plus larges enjeux des droits ancestraux et découlant des traités débattus au niveau fédéral[4].

---

3. La participation des organisations autochtones provinciales et territoriales au discours dans les domaines de l'éducation et de la justice pénale se traduit par leur contribution aux comités et groupes de travail des gouvernements provinciaux, ainsi que par la publication de leurs propres rapports.

4. Une exception notable à l'absence des organisations autochtones dans les domaines de l'éducation et de la justice pénale est le rôle qu'a joué la Fraternité des Indiens du Canada dans le discours sur l'éducation à cette époque. Cela s'explique en grande partie par la répartition des pouvoirs, qui place les écoles des réserves sous la compétence du gouvernement fédéral et qui fait de ce volet de l'éducation un enjeu national. *La maîtrise indienne de l'éducation indienne* s'attache à l'administration de l'éducation dans les collectivités indiennes dont les écoles sont dirigées par le ministère des Affaires indiennes.

Outre l'évolution de l'importance relative de certains participants, nous notons également des changements dans le nombre de groupes et d'organisations prenant part au discours politique. Au début des années 80, beaucoup de nouvelles organisations représentant les peuples autochtones voient le jour sur la scène nationale. Dans certains cas, par exemple pour l'Assemblée des Premières nations et le Conseil national des autochtones du Canada, ces organisations existaient antérieurement, mais jouissent maintenant d'une importance accrue. Dans d'autres cas cependant, comme celui du Ralliement national des Métis et de la Native Women's Association of Canada, ce sont des organisations profondément réformées ou nouvelles qui apparaissent[5]. L'émergence de ces organisations dans le discours politique peut être associée à l'intensité accrue des débats sur le rapatriement et, dans le cas de la NWAC, à la promotion d'une cause commune sur la question des droits des femmes autochtones avec d'autres organisations féminines nationales, dont le Comité canadien d'action sur le statut de la femme[6].

Le financement du fédéral a également joué un rôle important du fait qu'il a permis aux organisations nationales de prendre part au discours politique. Ainsi, il a grandement contribué aux conférences très structurées des premiers ministres portant sur les questions constitutionnelles autochtones, au milieu des années 80. Le processus des conférences confirmait que les organisations autochtones avaient un rôle à jouer au-delà du rapatriement et qui, dans certains cas, serait institutionnalisé. Bien que ces organisations aient ainsi été mises à l'avant-plan, elles ont produit pendant les conférences peu de documents, dont il reste encore trace dans le domaine public. La chose est particulièrement étonnante si l'on songe à l'intensité des discussions sur les droits ancestraux et la fonction gouvernementale entre 1984 et 1987, période durant laquelle ont eu lieu les conférences.

Il existe sans aucun doute une quantité considérable de documents non publiés dans les archives des organisations autochtones et des individus qui ont participé aux conférences en leur nom. Cependant, l'absence de documents fondamentaux reliés aux droits ancestraux et à la fonction gouvernementale dans notre collection de documents de cette période, témoigne du caractère limitatif de la majeure partie du processus et de l'importance des médias électroniques, en raison de leur contribution à l'information du public.

---

5. La NWAC a été créée en 1978 et est issue en partie de l'association nationale Indian Rights for Indian Women. Voir Jamieson, p. 127.

6. Jamieson, p. 129.

On peut également formuler d'intéressants commentaires au sujet du rôle des divers gouvernements au cours des vingt-cinq dernières années. Dans la période qui a suivi la publication du rapport Hawthorn, le gouvernement fédéral était de loin le plus important intervenant gouvernemental. Cela contraste vivement avec le milieu autochtone, où les intervenants étaient généralement plus actifs au niveau provincial que national.

On note une exception au chapitre de l'éducation, où les gouvernements provinciaux étaient les principaux acteurs du discours. Comme le souligne le chapitre 7, le thème de ces documents provinciaux varie considérablement, certains portant exclusivement sur des questions touchant l'éducation des autochtones, d'autres sur l'éducation multiculturelle et d'autres encore sur l'éducation des autochtones à travers le prisme d'une réforme plus générale de l'éducation.

Bien que le gouvernement fédéral ait conservé la responsabilité de l'éducation dans les réserves indiennes tout au long de cette période, très peu de documents importants sur l'éducation et les Indiens inscrits ont été publiés par l'État, à l'exception du rapport Watson (1971) et du rapport du groupe de travail Nielsen (1985). Ce dernier s'est penché sur les programmes d'éducation des autochtones et le financement de l'enseignement postsecondaire pour les peuples autochtones dans le cadre de son vaste mandat d'examen des programmes. Certaines recommandations du groupe de travail Nielsen sur le Programme fédéral d'aide à l'éducation postsecondaire et le plafonnement du financement offert par l'entremise de ce programme au milieu des années 80, ont finalement amené le gouvernement fédéral à remettre en cause, en 1989, l'orientation de sa politique dans le domaine de l'éducation des autochtones[7]. Le gouvernement a réagi en réduisant les subventions, soulevant ainsi la colère du public et entraînant un nouvel examen des modifications apportées par le Comité permanent des affaires autochtones, dans son *Examen du Programme d'aide aux étudiants du niveau postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien* (1989). Comme nous l'avons vu au chapitre 7, cette approche vis-à-vis d'une importante question de la politique d'éducation a autant mis l'accent, sinon plus, sur le besoin de consultation que sur l'acceptation de recommandations substantielles.

En ce qui a trait à la politique concernant les terres et le titre ancestral, la fonction gouvernementale et la justice pénale, ce n'est qu'au début des années 80 que les autres gouvernements ont réellement commencé à

7. Voir Comité permanent des affaires autochtones, *Examen du Programme d'aide aux étudiants du niveau postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, juin 1989.

participer au discours aux côtés du gouvernement fédéral. Cette participation a sans aucun doute été encouragée en partie par le processus de rapatriement et les conférences des premiers ministres qui s'ensuivirent. D'autres facteurs, toutefois, ont peut-être élargi la sphère et l'intensité des préoccupations des provinces relativement aux peuples autochtones. Par exemple, plusieurs arrêts judiciaires successifs touchant les terres, les titres et les droits ancestraux de manière générale sont venus rappeler que les questions de terres et de fonction gouvernementale n'allaient pas disparaître[8]. Nombre d'initiatives visant à résoudre ces questions mettaient en jeu un intérêt provincial direct, notamment la résolution des revendications touchant la cession des terres de la Couronne provinciale.

Le rapport du groupe de travail Nielsen est peut-être le troisième facteur qui a contribué à intensifier l'activité provinciale. De toute évidence, les recommandations de Nielsen visaient essentiellement à réduire les engagements financiers du gouvernement fédéral et à diminuer sa participation directe aux programmes destinés aux peuples autochtones, particulièrement aux Indiens inscrits. Les conséquences probables de la mise en oeuvre de ces recommandations se traduiraient par un fardeau plus lourd pour les coffres des gouvernements provinciaux (et locaux). Cette perspective pourrait bien avoir incité les gouvernements provinciaux à accorder plus d'attention au dossier autochtone.

Dans l'examen de la composition des participants gouvernementaux, il faut également tenir compte des représentants du gouvernement en la matière. Les fonctionnaires ont-ils les mêmes pouvoirs de changer les choses que les ministres du Cabinet ou les premiers ministres? Cette question comporte d'importantes conséquences pour le processus. En ce qui a trait aux terres, par exemple, il faut répondre à cette question avant d'être en mesure de juger de l'efficacité du processus de revendications territoriales par rapport aux tribunaux et par rapport à la Constitution pour obtenir la reconnaissance des droits et les titres ancestraux. Chacun de ces processus fait appel à un représentant gouvernemental de type et de palier différents, ce qui peut influer sur les résultats.

La dernière observation en ce qui concerne la composition des intervenants dans le discours politique tient à la participation des organisations non gouvernementales et des commissions et groupes de travail spéciaux, particulièrement au chapitre de la justice pénale. La majorité des documents dans ce domaine proviennent de ces deux sources. Pourquoi en est-il ainsi?

On peut l'expliquer par le fait que l'on croyait, jusqu'à tout récemment, que les questions relevant de la justice pénale étaient attribuables à des

8. Voir Morse, chapitre 3, pour une analyse des arrêts judiciaires.

problèmes particuliers, c'est-à-dire que trop d'autochtones sont traités de façon injuste par la police, qu'il y en a trop en prison, etc... Il est donc logique de former des équipes chargées de proposer des solutions. Le fait que les questions en cause paraissent découler de problèmes plutôt que d'être liées aux idées politiques sur les droits ancestraux, explique peut-être le recours fréquent à des enquêtes spéciales, à des groupes de travail et à des commissions, et une plus grande participation des peuples autochtones et d'autres experts ou parties intéressées aux examens qui s'ensuivent.

L'expérience et l'importance relative de la profession juridique dans les affaires autochtones constitue peut-être un deuxième facteur. Le *Rapport sur les droits des autochtones du Canada*, publié en 1988 par l'Association du Barreau canadien constitue en quelque sorte un tour de force. En effet, cet organisme extra-gouvernemental tente de jalonner le terrain politique sur une vaste gamme de droits ancestraux, qu'il s'agisse de justice, de terres ou de fonction gouvernementale. Ses recommandations en faveur d'un système judiciaire autochtone distinct vont au-delà du mandat de plusieurs autres groupes formés pour traiter des problèmes de la justice pénale. Les avocats et les juges sont depuis longtemps aux premières lignes dans les poursuites intentées par les peuples autochtones pour défendre leurs droits, et également dans les poursuites engagées contre les autochtones qui enfreignent la loi.

QUI? L'UNITÉ DE LA VOIX

Les peuples autochtones et les gouvernements se sont-ils concertés, ou les différences fondamentales au plan des perspectives de chacun des intervenants sont-elles devenues des obstacles insurmontables? Notre analyse des documents démontre très clairement qu'il n'existe aucune voix panautochtone. Les différences au chapitre du patrimoine culturel, les situations propres à chacun et les relations antérieures avec la Couronne et les autres gouvernements non autochtones ont créé des conditions différentes pour les divers participants autochtones et les ont prédisposés à emprunter des voies différentes pour l'élaboration d'un meilleur avenir. L'existence des droits ancestraux demeure le fondement commun. Les éléments de ce fondement commun diffèrent cependant entre les Métis, les Indiens inscrits, les Indiens non inscrits et les Inuit.

Cette observation nous amène à vérifier si les gouvernements ont reconnu les différences existant entre les peuples autochtones, et s'ils en ont tenu compte dans leurs propres discours et politiques. Notre examen nous porte à croire qu'avec le temps, c'est ce qui s'est de plus en plus produit. Les comptes rendus secondaires des conférences des premiers ministres des années 80 relatent les pressions exercées par les gouvernements pour que les représentants autochtones parlent d'une seule voix. D'aucuns affirment que l'échec du processus tient en partie à cette insistance. Au cours des

dernières années cependant, on relève dans les documents une reconnaissance plus explicite du caractère distinct des Indiens, des Métis et des Inuit. Cela s'applique particulièrement aux documents fédéraux étudiés, mais la distinction entre Indiens et Métis est également de plus en plus explicite dans les documents émanant des provinces des Prairies, notamment les travaux distincts bien que parallèles effectués en 1992 par le Saskatchewan Indian Justice Review Committee et le Saskatchewan Metis Justice Review Committee.

La référence explicite aux peuples Indiens, Inuit et Métis, à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, a nettement contribué à cette évolution. La participation de diverses organisations nationales représentant les peuples autochtones aux discussions constitutionnelles après 1982 ont peut-être également incité les gouvernements à reconnaître les différences entre ces groupes dans ses propres énoncés de principes. Toutefois, mis à part les provinces des Prairies, les documents émanant des gouvernements provinciaux utilisaient généralement l'appellation anglaise plus générale de «*native*», et plus récemment d'autochtone.

QUI? LA QUESTION DE LA REPRÉSENTATION

Une autre étude suivant de près la publication du rapport Hawthorn, analyse le système social canadien et met à nu le modèle prédominant de la vie politique canadienne : un gouvernement qui favorise l'élite. Il s'agit de l'étude de John Porter, intitulée *The Vertical Mosaic*. Nombre d'événements et d'idées ont depuis lors permis de contester la notion voulant que l'élite dirigeante joue le rôle de fiduciaire, qu'elle nous représente et qu'elle définisse certaines grandes questions «d'intérêt public» dans le traitement des affaires de l'État. Abstraction faite de la turbulence des années 60 et 70, que nous avons analysées au chapitre 2, nous avons noté une plus grande fréquence des sondages d'opinion et leur influence sur la prise de décisions. Parmi les autres facteurs, soulignons aussi l'importance accrue des politiques destinées à satisfaire les groupes d'intérêt, de la politique médiatisée et des pressions exercées en vue d'une responsabilité plus directe de la classe politique.

Notre analyse cherche à déterminer dans quelle mesure ces processus sont manifestes dans le discours politique autochtone, et surtout, dans quelle mesure l'élite qui représente les autochtones et les non autochtones favorise l'élite. La réponse à cette question s'écarte du mandat de la présente étude.

COMMENT LE DISCOURS A-T-IL ÉVOLUÉ? LES RELATIONS GOUVERNEMENTALES, PROTOGOUVERNEMENTALES ET INTERGOUVERNEMENTALES

L'observation la plus fondamentale que l'on puisse faire au sujet du discours politique au cours de la période est qu'il est devenu plus formalisé et plus institutionnalisé. Plusieurs facteurs y ont sans doute contribué.

D'abord, nous devons faire état des leçons découlant du Livre blanc de 1969. Le processus de consultation des Indiens, à travers le Canada, qui a abouti au *Livre Blanc* et le fait que le document constituait en soi l'antithèse des besoins et intérêts exprimés par les personnes consultées, ont appris aux intervenants, particulièrement les chefs du pays tout entier, qu'ils doivent faire pression sans tarder pour faire entendre leurs voix. Il existait peu de mécanismes formels d'interaction dans la période qui suivit la publication du Libre blanc, mais on exerçait néanmoins des pressions en ce sens[9].

Trois événements survenus au début des années 70 semblent avoir amorcé la formalisation de l'interaction. Mentionnons en premier lieu les vastes consultations entreprises dans le cadre d'enquêtes publiques, les enquêtes Berger, Lysyk et Drury. Les audiences publiques privilégiaient une procédure informelle et accessible, mais elles exigeaient également que les gouvernements et leurs représentants consultent les autochtones.

À cette même époque, plusieurs enquêtes et consultations sur l'éducation et la justice pénale recommandaient la création de structures consultatives plus formelles ou plus permanentes en vue d'apporter des améliorations ou de nouvelles orientations dans ces domaines, et d'en surveiller l'application. Ces recommandations auront exercé une influence particulièrement importante sur les relations entre les autochtones et les gouvernements provinciaux, étant donné que de nombreux documents, surtout en éducation, avaient une orientation provinciale.

Le troisième facteur consiste en l'élaboration par le gouvernement de politiques sectorielles énonçant des règles d'engagement formelles. La plus remarquable peut-être au début de cette période est la politique fédérale de 1973 sur les revendications, qui prévoyait des négociations formelles et par étapes entre le Canada et les groupes autochtones qu'il reconnaissait.

L'institutionnalisation de l'interaction a connu son plein essor dans la foulée du rapatriement de la Constitution. Les conférences des premiers ministres du milieu des années 80 ont révélé que la nature des relations entre les organisations autochtones et les gouvernements canadiens reflète de plus en plus la tradition canadienne en matière de conférences

---

9. Le comité mixte du Cabinet et de la Fraternité des Indiens du Canada, mentionné au chapitre 4, constituait l'un des mécanismes officiels d'interaction.

fédérales-provinciales. Les commentaires portant sur le fond et la forme des conférences définissent la stratégie et les tactiques utilisées par toutes les parties concernées, à la manière des analyses portant sur les rivalités fédérales-provinciales classiques. Le financement consenti aux organisations autochtones pour les conférences des premiers ministres et les discussions constitutionnelles ultérieures leur a permis de soutenir un leadership permanent, de plus en plus reconnu, et de prendre parfois la vedette dans les délibérations sur les politiques concernant tous les Canadiens. Ce financement a également permis l'embauche de personnel et de conseillers, dont certains ont joué un rôle crucial dans l'orientation du débat politique. L'importante distinction qui existe entre les modes d'interaction fédérale-provinciales et fédérale-autochtones tient à l'insistance constante des organisations autochtones à consulter leurs membres au sujet des changements d'orientation proposés.

Si les processus de participation au discours politique sont devenus plus formels et plus institutionnalisés, les mécanismes menant à la préparation des documents sont également de nature très variée. Nous distinguons trois processus de base : la consultation, la négociation et l'enquête.

Il existe trois conditions essentielles à une consultation efficace : il faut que l'information puisse être transférée; il faut solliciter des opinions dans la perspective de pouvoir agir en fonction des conseils reçus; et il faut être disposé à agir à partir des nouvelles idées qui en découlent. Presque tout au long de la période, on a accordé une importance particulière à la consultation des communautés autochtones par les organisations et les gouvernements autochtones. Les documents préparés par les organisations autochtones mettent en général l'accent sur le processus de consultation relié à la préparation du document et sur la nécessité de partager le produit final avec les autochtones; le document intitulé *Metis Nation On the Move*, du Ralliement national des Métis, en est un exemple. Mais le meilleur exemple, de source non autochtone, de vastes consultations est peut-être l'enquête Berger sur le pipeline de la vallée du Mackenzie. Toutefois, dans presque tous les documents étudiés, on note des références explicites à certains processus de consultation auprès du groupe autochtone concerné.

Comme il en a été question à divers endroits du discours sur les terres et les titres, la fonction gouvernementale et l'éducation, les autochtones étaient souvent déconcertés par le processus de consultation des gouvernements non autochtones. Les critiques portent sur trois points principaux. Le premier est que les consultations gouvernementales s'avèrent superficielles et précipitées. À l'occasion, le gouvernement a obligé les organisations autochtones à consulter leurs propres membres. La deuxième critique est qu'on ne consulte pas toute la population touchée par la politique à l'étude. Enfin, les documents émanant des consultations du gouvernement ne reflètent pas les points de vue ou les préoccupations des

autochtones. Cette dernière critique découle peut-être du Livre blanc, mais on la relève également dans d'autres ouvrages dont *L'examen du programme d'aide aux étudiants du niveau postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien* (1989). La discordance entre les positions prônées dans les documents autochtones et celles qui figurent dans les documents émanant du gouvernement dans le même domaine politique en est une autre illustration.

Les discussions du processus de consultation dans les documents ministériels publiés, comparativement aux rapports des commissions ou groupes de travail gouvernementaux soulèvent un autre aspect intéressant du processus. Ces documents font état des consultations engagées avec des groupes autochtones, mais en général, n'indiquent pas si les groupes non autochtones ont été consultés en vue de l'élaboration des documents. On se demande alors si les fonctionnaires ne se considéraient pas comme des conférenciers pouvant représenter les intérêts non autochtones. De ce point de vue naissent des possibilités intéressantes, si l'on considère les progrès accomplis au cours des dernières années.

On peut soutenir qu'il y a eu des progrès sur les questions fondamentales des terres et du titre ancestral et de la fonction gouvernementale durant le «Canada Round» des discussions constitutionnelles. Bien qu'en dernière analyse, les débats se déroulaient essentiellement entre les organisations autochtones désignées et les gouvernements du Canada, leurs positions respectives étaient soutenues par diverses consultations publiques, et nombre d'intervenants n'avaient jamais encore assisté à des discussions constitutionnelles. La participation des autochtones et des non-autochtones à ces tribunes, surtout aux conférences des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, laisse entrevoir un désir plus grand de comprendre et mieux analyser les paradigmes autochtones sous-jacents aux droits et à la fonction gouvernementale, que ne le laisse entendre une bonne partie de la politique gouvernementale. Il est manifeste que l'Accord de Charlottetown et ses documents connexes marquent un pas important de la part des gouvernements canadiens.

Enfin, nous avons relevé le début d'une évolution de la part des gouvernements et des autres intervenants non autochtones traduisant un effort pour mieux s'adapter à l'approche autochtone en matière de consultation. Tout au long de la période, les documents autochtones ont maintes fois souligné l'importance de laisser les gens parler pour eux-mêmes. À partir du rapport Berger, mais plus fréquemment dans les récents rapports du gouvernement, on dénote une volonté de faire de ce

principe le fondement de l'analyse, plutôt que de s'en remettre aux «experts» en tant qu'interlocuteurs[10].

En d'autres cas, les documents découlent d'une négociation et visent soit à faire progresser le débat, soit à en refléter les conclusions. Il y a eu trois types de négociation : la négociation sporadique, telle que celle du processus de revendication; les négociations institutionnalisées, qui se déroulent à l'intérieur d'un cadre donné (comme celles que permet la Commission sur les Indiens de l'Ontario), qui sont sans limite de durée, et qui, dans une certaine mesure, placent les trois parties sur un même pied; et les négociations constitutionnelles, dont le processus doit respecter des contraintes de temps.

On se demande inévitablement si la nature du processus de négociation influe sur le ton ou le fond des documents qui en découlent. Cela est difficile à déterminer, en partie parce que la preuve documentaire varie dans sa portée et en nature et n'est pas toujours solide. On peut cependant affirmer, qu'à titre de principal exemple de négociations institutionnalisées, la Commission sur les Indiens de l'Ontario a publié des documents qui démontrent comment on en arrive à une opinion mûrie, après avoir pesé les positions des divers participants. Si cette façon de faire aboutit à un discours équilibré, alors le modèle de cette commission pourrait se révéler utile dans d'autres contextes.

Le processus le plus intéressant à considérer pourrait bien être le recours aux enquêtes pour traiter des questions de politiques autochtones. La collection compte de nombreux rapports de commissions royales, commissions d'enquête et de groupes de travail. Les commissions sont toutes créées par le gouvernement, et la plupart des groupes de travail, mais pas tous, sont mandatés par un gouvernement.

Les rapports d'enquête visent en général un des trois objectifs suivants. Certains rapports ont des missions ou des tâches particulières, tels le rapport du groupe de travail Nielsen ainsi que les rapports de plusieurs enquêtes sur l'éducation. D'autres sont le produit d'un interlocuteur — une personne ou une commission qui tente d'interpréter les témoignages des autochtones et d'autres parties intéressées au sujet d'une question donnée et à partir desquels ils brossent une vision de l'avenir. Les enquêtes Berger, Lysyk et Drury en sont des exemples. Tout aussi importantes sont les enquêtes dont le rôle consiste à faire la lumière sur des événements troublants, peut-être en vue d'une conclusion finale. La commission Marshall et l'enquête Westbank illustrent très bien ce genre d'activité.

---

10. L'approche suggérée dans *La création de choix : Rapport du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale* (1991), constitue peut-être l'exemple récent le plus frappant.

Considérés dans leur ensemble, les rapports d'enquête ont grandement contribué à mieux faire comprendre au public les questions autochtones ainsi que les divers points de vue sur l'orientation future de la politique autochtone, que ce soit dans des contextes particuliers, comme la meilleure façon de traiter des pressions qu'exerce le développement urbain sur les réserves indiennes (l'enquête Westbank) ou en termes très généraux, quel cours devrait suivre le développement constitutionnel des Territoires du Nord-Ouest (le rapport Drury).

L'une des caractéristiques de nombreux rapports d'enquête, qui les distingue d'autres documents gouvernementaux, tient au fait qu'ils contiennent des critiques directes et détaillées au sujet de politiques officielles et que leurs recommandations pour l'avenir sont assez catégoriques. Ces documents ont l'argumentation comme caractéristique, plutôt que de simples affirmations au sujet de la voie à suivre. La dynamique du processus d'enquête et l'évidence souvent brutale que les enquêtes sur les questions autochtones ont mises en lumière ont sans doute contribué à cette caractéristique. Le fait que les chargés d'enquête ne sont jamais directement responsables de la mise en oeuvre des recommandations peut constituer une autre influence, sans compter que les recommandations émanant des enquêtes ne sont pas exécutoires.

En résumé, le processus a manifestement acquis plus d'importance pour toutes les parties concernées au cours de la période qui a suivi la publication du rapport Hawthorn. Il en est résulté des processus d'interaction plus formalisés et globaux. La disponibilité d'un financement gouvernemental pour la participation des autochtones aux délibérations politiques, particulièrement depuis le rapatriement, a revêtu une grande importance. De plus, une voix autochtone plus affirmée et la reconnaissance de la voix d'un plus grand nombre d'organisations, incluant la Native Women's Association of Canada et le Ralliement national des Métis par exemple, ont ainsi rendu le processus du discours de plus en plus complexe et nuancé.

Un autre aspect important du discours examiné dans ce volume est qu'il paraît essentiellement composé de répliques alternées de la part des groupes autochtones et des gouvernements. En effet, cela caractérise une grande partie de ce qui s'est produit. Cependant, il importe de souligner l'existence d'exemples d'efforts conjugués pour atteindre un consensus. La distinction entre de tels efforts et l'approche plus courante du dialogue entre le gouvernement et les autochtones tient au fait que les parties ont essayé dans ce cas de travailler ensemble pour atteindre un consensus sur la meilleure voie pour l'avenir; cela contraste avec les situations où les autochtones font des observations au gouvernement qui sont acceptées ou rejetées. Les documents résultant des travaux des alliances constitutionnelles dans les Territoires du Nord-Ouest et les documents émanant de la Commission sur

les Indiens de l'Ontario et de l'Accord de Charlottetown en sont des exemples.

CE QUI A ÉTÉ DIT : LES PARADIGMES DU DISCOURS

L'expression «paradigme» est utilisée à divers endroits dans ce volume comme référence à la tendance dominante du discours. Les paradigmes nous ont permis d'établir des modèles de base ou des types idéaux pour le fond du discours dans les documents émanant de diverses sources, et de retracer les changements intervenus dans la nature du discours au fil du temps.

Au chapitre 3, nous avons décrit quatre grands paradigmes politiques qui ont occupé une place importante dans le discours sur les politiques autochtones. L'histoire des politiques officielles du Canada concernant les peuples autochtones a eu tendance à qualifier les politiques canadiennes d'«assimilationnistes» — destinées à absorber les peuples autochtones dans le courant dominant de la société canadienne. De fait, de nombreux éléments examinés dans le chapitre 2 confirment cette tendance.

En prenant le rapport Hawthorn pour guide, nous relevons d'intéressantes contradictions dans ce texte et dans d'autres interprétations quant à son orientation et à ses effets sur les politiques subséquentes, particulièrement dans le Livre blanc de 1969[11]. Nous considérons le rapport Hawthorn comme le maillon reliant les deux principaux paradigmes émanant de sources non autochtones de cette période. Il comporte des éléments de politique assimilationniste, mais il met également en évidence des composantes du deuxième paradigme du discours, notamment celui qui considère les autochtones (particulièrement les Indiens inscrits) comme des «citoyens avantagés». Les éléments de ce statut sont inscrits dans la relation spéciale qui existe entre les peuples autochtones et la Couronne fédérale. Pour Hawthorn ainsi que pour d'autres, cela signifie que les efforts engagés en vue d'attirer les autochtones dans le courant dominant de la société canadienne devraient être accompagnés de programmes spéciaux qui reconnaissent leur statut particulier. La vision de Hawthorn d'un gouvernement autochtone local et autonome, dont traite le chapitre 5, illustre cette approche. Les collectivités autochtones devaient être intégrées au cadre municipal provincial et être dotées d'un structure politique fondée sur la *Loi sur les Indiens*.

Le troisième grand paradigme porte sur les droits. Dans le contexte de la politique autochtone, le fondement des arguments reposant sur les droits précise que les autochtones disposent du droit de décider de leur propre sort et de remplir leurs obligations face au Créateur, à savoir de cultiver la terre et de vivre en harmonie avec la nature. Selon eux, ces droits proviennent de

11. Voir Weaver, pp. 83-89.

sources diverses, les différentes traditions mettant un accent différent sur les origines de leurs droits. Les droits sont revendiqués comme découlant du Créateur, de traités entre la Couronne et les Premières nations, des définitions des autochtones figurant dans le droit international[12], et des lois touchant les peuples autochtones, adoptées par les assemblées législatives canadiennes.

On relève également un quatrième paradigme. Ce paradigme «souverainiste» découle du caractère indigène des peuples autochtones et de la relations de nation à nation qu'ils considèrent entretenir avec le Canada. On retrouve ce paradigme principalement dans les documents des organisations d'Indiens inscrits examinés aux chapitres 4 et 5, qui affirment non pas les droits des Premières nations au sein du fédéralisme canadien, mais plutôt le statut inhérent des Premières nations en tant que «nations» distinctes du Canada.

L'établissement de ces paradigmes nous aide à évaluer à quel point la substance du discours a évolué au cours de la période visée. Nous avons relevé deux tendances très importantes. D'abord, les paradigmes dominants que l'on retrouve dans les documents de sources autochtones sont fondés sur les droits et sur la souveraineté et ce dès les tout débuts, comme dans *Wahbung Our Tomorrows* (1971), et *Le gouvernement Indien* (1977). Comme on le souligne au chapitre 5, le *Citizens Plus* (1970) de l'Indian Association of Alberta se sert du concept des droits spéciaux des peuples autochtones à titre de «membres fondateurs» de la communauté canadienne, ainsi que le proposait le rapport Hawthorn, comme fondement de ses arguments contre le Livre blanc de 1969. Ce paradigme est beaucoup moins évident dans les documents ultérieurs qui affirment la souveraineté continue ou le rang de nation des peuples autochtones et le principe de relations de nation à nation entre les gouvernements canadiens et les peuples autochtones.

Si les documents de sources autochtones sont remarquablement uniformes, l'évolution du discours dans les documents émanant des gouvernements et d'autres sources non autochtones l'est tout autant, le paradigme de ce discours passant de l'assimilation au concept de «citoyens avantagés», puis au paradigme fondé sur les droits. Cette évolution est mise en évidence dans les documents portant sur la fonction gouvernementale et la justice pénale.

Du milieu des années 60 au début des années 70, l'assimilation était le paradigme prédominant au chapitre de la fonction gouvernementale. On a discuté précédemment des aspects assimilateurs des recommandations de Hawthorn. On cite souvent le Livre blanc comme archétype de cette

12. Voir Davies, surtout pp. 19-24.

approche. De même en justice pénale, cette première approche apparaît dans les questions touchant la police autochtone et figure dans le *Rapport du Groupe de travail sur les services de police dans les réserves* (1973). Comme l'indique le chapitre 6, on note chez les représentants de la GRC une préférence marquée pour l'intégration des services policiers dans les réserves à même les corps policiers existants, plutôt que la création de forces de police distinctes.

Au début des années 80, nous notons une nouvelle orientation du discours non autochtone avec le passage au paradigme du citoyen avantagé. Au chapitre de la fonction gouvernementale, l'opinion des gouvernements provinciaux sur la relation autochtones-Canada commence à pencher en ce sens, comme l'indique la *Proposition d'un cadre provincial de politiques concernant les affaires autochtones du Nouveau-Brunswick*. En justice pénale, toute une série de documents appuient l'«indigénisation» du système de justice pénale, par l'intermédiaire de programmes spéciaux répondant aux besoins des peuples autochtones à l'intérieur des structures existantes.

Enfin, vers la fin des années 80 et le début des années 90, la terminologie fondée sur les droits commence à faire son apparition dans les documents de sources non autochtones. Cependant, l'adoption de ce paradigme n'est pas généralisée. L'utilisation la plus manifeste des approches reposant sur les droits se retrouve dans certains rapports des comités législatifs participants aux discussions constitutionnelles, notamment le Select Committee on Ontario in Confederation (1992). Le concept de citoyen avantagé continue d'être utilisé parallèlement; on n'a pas encore adopté intégralement le principal paradigme.

Les exemples les plus frappants de l'adoption d'approches fondées sur les droits en matière de justice pénale émanent de l'extérieur du gouvernement. Ce sont notamment le rapport publié par l'Association du Barreau canadien en 1988, intitulé *Locking Up Natives in Canada* et le *Rapport sur les peuples autochtones et la justice pénale : Égalité, Respect et la Recherche de la justice* (1991), de la Commission de réforme du droit, qui se penchent sur les questions de justice pénale dans le cadre du pluralisme juridique et sur l'établissement de régimes de justice pénale distincts pour les autochtones, dans le contexte de la reconnaissance du droit à l'autonomie gouvernementale.

Il est fait de plus en plus mention des droits ancestraux dans le discours des gouvernements tout au long de la période, peut-être sous l'influence de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et des diverses décisions judiciaires qui ont modelé les politiques. On note cependant une hésitation évidente dans les documents officiels à utiliser le concept des droits et des paradigmes souverainistes comme points de départ à l'élaboration des politiques. Bien que les gouvernements se soient vu contraints d'employer la terminologie des droits, leur conception de la nature des droits ancestraux

et les implications politiques qui en découlent n'étaient manifestement pas uniformes.

Cette observation nous amène à faire la distinction entre le langage des documents et les paradigmes politiques sous-jacents. Le langage peut exprimer ou masquer le paradigme adopté par un participant au discours politique. Dans le chapitre 2, nous laissons entendre que les gouvernements canadiens ont eu tendance à ne pas exprimer d'opinions explicites au sujet des relations entretenues avec les peuples autochtones. Notre examen des documents ne nous permet pas d'affirmer l'existence d'intentions cachée ou de tout autre motif (ce n'était d'ailleurs pas notre but), mais il nous amène toutefois à faire certaines observations sur la précision du langage utilisé.

Premièrement, le sens des termes clés demeure indéfini ou vague, particulièrement dans les documents de sources non-autochtones. À titre d'exemple, on y emploie fréquemment des expressions comme «propriété», «partenariat», «fiducie» et le «titre» sans explication ni définition. Le lecteur ne sait pas vraiment si les intervenants se sont entendus au préalable sur la signification des termes utilisés dans le langage commun. La plupart du temps, les documents pertinents ne révèlent pas s'il y a eu un dialogue authentique. Nous devons nous reporter au contexte et aux événements pour nous éclairer sur cette question.

On relève aussi des tensions dans le langage utilisé pour définir des concepts comme celui de l'autonomie gouvernementale, particulièrement de la part des intervenants non autochtones. Le chapitre 5 souligne la dualité apparente de la rhétorique des provinces en matière d'autonomie gouvernementale à l'époque où leur discours empruntait à la terminologie des droits, mais en restait à l'interprétation axée sur la notion de «citoyens avantagés».

Dans d'autres cas, on continue d'utiliser les mêmes mots, mais leur signification a évolué. Par exemple, l'usage de l'expression «autonomie gouvernementale», évolue et ne s'applique plus uniquement à la fonction gouvernementale des bandes Indiennes, mais également à celle des autres peuples autochtones. Dorénavant on ne conçoit plus l'autonomie gouvernementale comme un transfert de responsabilités semblables à celles qui sont dévolues aux administrations municipales, car elle peut comprendre d'autres fonctions comme les soins de santé, l'éducation et l'affirmation culturelle. En outre, l'autonomie gouvernementale est définie tour à tour en termes de contrôle, de pouvoirs, de compétence et de participation accrue, ce qui entraîne une ambiguïté de langage irritante dans le discours.

On remarque également, chez les participants au discours sur la politique autochtone, des différences notables dans la signification des termes clés. Le contraste le plus frappant à cet égard est celui qui existe entre les Inuit et les autres peuples autochtones. Les Inuit envisagent d'instaurer l'autonomie gouvernementale par la création de gouvernements

populaires dans leur territoire traditionnel, où ils constituent la majorité de la population. Cette approche contraste avec les notions de citoyenneté et d'autonomie gouvernementale de certains autres peuples autochtones, et démontre également qu'il faut être sensible à de telles différences lorsqu'on analyse les politiques.

Enfin, le paradigme d'assimilation est-il encore présent dans le discours politique? On n'y fait jamais explicitement référence, mais l'objectif de l'assimilation peut se dissimuler dans la nature même des propositions politiques. Parmi les documents produits dans la dernière moitié de la période examinée, le rapport du groupe de travail Nielsen de 1985 est celui qui se situe le plus près de cette approche. On a souvent interprété l'appui qu'il donnait à la réduction des engagements du gouvernement fédéral vis-à-vis des peuples autochtones et à l'intervention accrue des provinces, comme un moyen de se libérer des arrangements qui existeraient si un paradigme fondé sur les droits ou sur le concept des «citoyens avantagés» devait orienter l'élaboration de politiques.

La question financière nous amène à nos dernières observations sur le contenu du discours. Elle mérite une attention particulière en raison des préoccupations qu'a suscité par le passé le coût des initiatives afférentes aux politiques sur les autochtones et des arguments que soulève le fardeau financier relié à la résolution dans l'avenir des questions en suspens. À titre d'exemple, les gouvernements et d'autres groupes non autochtones ont eu tendance à mettre en avant les arguments financiers lorsqu'on en venait à discuter de revendications territoriales et d'autonomie gouvernementale. Les peuples autochtones prétendent souvent, pour leur part, que les gouvernements ont esquivé leurs pleines responsabilités financières. Les difficultés de mise en oeuvre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois en sont un bon exemple.

Le discours démontre clairement que les gouvernements ont abordé les questions financières exclusivement en termes de gestion et de responsabilité financières. Aucun document gouvernemental ne laisse entrevoir de l'intérêt pour l'établissement d'un système de relations fiscales avec les peuples autochtones, semblable au fédéralisme fiscal. On a mis l'accent sur la responsabilité financière des ministres à l'égard des fonds publics; il en est de même pour les organisations et les gouvernements autochtones ayant reçu des fonds du gouvernement.

Au chapitre 1, nous avons indiqué que la nature du dialogue dans les domaines de l'éducation et de la justice pénale diffère quelque peu de celle des deux autres secteurs examinés. Il en va de même pour la question des finances. Dans le discours sur l'éducation et la justice pénale, le début de la période se caractérisait par diverses demandes de ressources de la part des autochtones et des non-autochtones. Dans des documents plus récents, on tend davantage à chiffrer les coûts des recommandations, et celles-ci sont

formulées en tenant soigneusement compte des réalités et des restrictions financières. On ne peut expliquer ces distinctions de façon précise. Elles résultent peut-être de l'approche centrée sur les problèmes, appliquée à l'éducation et à la justice pénale, à laquelle il était fait allusion plus tôt dans ce chapitre. En ce qui concerne l'éducation postsecondaire, il est peut-être significatif que le gouvernement fédéral ait mis ses dépenses en relief dans le contexte de ses restrictions budgétaires.

CONCLUSION

Le présent chapitre a tenté de regrouper certains des modes courants de même que d'importantes variations qui ressortent de l'analyse des documents de politiques des quatre secteurs étudiés. Il souligne l'amplification de la voix des autochtones, et s'arrête également sur la formalisation et la complexité croissantes des processus associés au discours politique.

Ce que nous pouvons dire à ce jour au sujet du contenu du discours est plutôt provisoire. Cette constatation est un peu ironique car on nous a appris à considérer les mots comme des outils de communication. Cependant, dans le cas qui nous occupe, la signification des mots et des concepts utilisés couramment manque souvent de limpidité. On peut repérer différents paradigmes de pensée qui sous-tendent le discours, mais ils ne sont pas toujours aussi clairs qu'ils le devraient dans les documents. Cette observation s'applique particulièrement aux documents qui émanent des gouvernements.

Enfin, il reste à savoir si le discours des vingt-cinq dernières années a été un soliloque ou un dialogue. Nous traiterons de cette question au chapitre 9.

RÉFÉRENCES

Abele, Frances et Katherine Graham. «Plus Que Ça Change : Northern and Native Policy» dans Katherine A. Graham (dir). *How Ottawa Spends 1988-89*. Ottawa : Carleton University Press, 1989.

Canada. Comité permanent des affaires autochtones. *Examen du Programme d'aide aux étudiants du niveau postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, Juin 1989.

Canada. Commission royale sur les peuples autochtones, «Rapport du Groupe de travail sur la fonction gouvernementale en milieu urbain.» Étude réalisée pour la CRPA, 1993.

Canada. Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale. *La création de choix : Rapport du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale*. Ottawa : Service correctionnel Canada, 1991.

Canada. *Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada : Rapport à la population et au gouvernement du Canada*, 1991.

Canada. *Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le renouvellement du Canada*, 1992.

Davies, Maureen. «Aspects of Aboriginal Rights in International Law» dans Bradford W. Morse (dir.). *Aboriginal Peoples and the Law: Indian, Metis and Inuit Rights in Canada.* Ottawa : Carleton University Press, 1991.

Jamieson, Kathleen. «Sex Discrimination and the Indian Act» dans J. Rick Ponting (dir.) *Arduous Journey.* Toronto : McClelland and Stewart, 1986.

Kwavnick, David. «Interest Group Demands and the Federal Political System: Two Canadian Case Studies,» dans A. Paul Pross (dir.). *Pressure Group Behaviour in Canadian Politics*. Toronto : McGraw-Hill Ryerson, 1975.

Morse, Bradford W. (dir.). *Aboriginal Peoples and the Law: Indian, Metis and Inuit Rights in Canada*. Ottawa : Carleton University Press, 1991.

Ponting, J. Rick. *Arduous Journey*. Toronto : McClelland and Stewart, 1986.

Porter, John. *The Vertical Mosaic*. Toronto : University of Toronto Press, 1965.

Weaver, Sally M. «The Hawthorn Report: Its Use in the Making of Canadian Indian Policy», dans Noel Dyck et James B. Waldrum (dir.) *Anthropology, Public Policy and Native Peoples in Canada*. Montreal et Kingston : McGill-Queen's Press, 1993.

Chapitre 9
Le chemin vers le dialogue

DANS LE PRÉSENT CHAPITRE, NOUS REPRENONS LES CONCEPTS FONDAMENTAUX énoncés au début de cet ouvrage à la lumière de ce que nous savons sur l'élaboration des discours politiques sur les terres et le titre ancestral, la fonction gouvernementale, la justice pénale et l'éducation. Nous chercherons en particulier à préciser dans quelle mesure le soliloque et le dialogue ont caractérisé les discussions politiques, afin de déterminer quels facteurs influencent l'établissement du dialogue.

L'ÉTABLISSEMENT DU DIALOGUE

Nous avons fourni au chapitre 3 une définition du dialogue basée sur les trois caractéristiques fondamentales que voici :

- une participation égale de toutes les parties touchées par les décisions;
- la mise sur pied d'un processus de discussion soutenue tenant compte des différents points de départ et des préférences au niveau du style de communications, et ayant comme point de mire la résolution du problème; et
- l'évolution vers une vision commune des points à discuter, reposant sur des échanges honnêtes et ouverts.

Vu notre analyse des chapitres précédents, nous examinerons maintenant plusieurs aspects du discours sur les terres et le titre ancestral, la fonction gouvernementale, la justice pénale et l'éducation, qui illustrent ce que le dialogue permet d'accomplir et, inversement, ce que le soliloque ne permet pas de réaliser.

Nous examinerons trois types de situations : les occasions où un dialogue a été établi; les cas dans le discours qui ont laissé entrevoir la possibilité d'un dialogue, qui ne s'est toutefois pas réalisé; et les cas de soliloque ayant peu de chances d'aboutir à un dialogue. Nos recherches contiennent des exemples de chacune de ces situations.

Le dialogue est possible lorsque les bons intervenants politiques sont présents, lorsque le processus est continu, ouvert et respectueux des différences, et lorsqu'il existe une vision commune des points à discuter. On trouve des exemples de ce contexte dans le discours sur le processus constitutionnel des Territoires du Nord-Ouest (analysé dans le chapitre 5); les négociations qui ont abouti à l'Alberta Metis Settlement Accord (chapitres 4 et 5); et la situation décrite dans le rapport de 1974, *Les autochtones et la justice : Rapports de la Conférence nationale et de la Conférence fédérale-provinciale sur les autochtones et le régime de justice*

pénale (chapitre 6). Ces situations ne représentent pas nécessairement le parfait dialogue, mais plutôt les meilleurs efforts déployés en ce sens jusqu'à maintenant.

On traite au chapitre 5, du processus d'évolution constitutionnelle du Nord et du document de 1992 intitulé *Working Towards a Common Future*, publié par la Commission for Constitutional Development. Cette commission a été établie après presque deux décennies de débats constitutionnels intenses dans les Territoires du Nord-Ouest, qui comportaient d'autres tribunes de discussion et de consultation telles que l'Assemblée constitutionnelle du Nunavut et le Western Constitutional Forum. La Commission for Constitutional Development avait pour mandat de rédiger une nouvelle constitution pour l'ouest des Territoires du Nord-Ouest après leur division en 1999[1]. À la commission siégeaient des membres nommés par la Inuvialuit Regional Corporation, la Dene Nation, la Metis Nation, le Sahtu Tribal Council, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et les membres de l'assemblée législative représentant l'Ouest. D'après le rapport, ces représentants [TRADUCTION] «jouissent de la confiance des diverses composantes de la société des Territoires du Nord-Ouest»[2]. Le président de la commission a été choisi par le consensus des chefs politiques. L'inclusion de toutes les parties intéressées et le choix concerté du président satisfont amplement aux exigences de la première condition du dialogue — la participation égale de tous les intervenants touchés par les décisions[3].

Le processus engagé par la commission reflétait la franchise et le respect des opinions différentes. Le rapport relate les points de vue exprimés par tous les groupes de la population du nouveau territoire de l'Ouest, incluant les Premières nations, les francophones, les Noirs canadiens, la jeunesse, les personnes handicapées, les personnes âgées, les mouvements syndicaux, les municipalités, les défenseurs de l'environnement, les partis politiques et les particuliers. Vu cette diversité, [TRADUCTION] «plusieurs questions ont soulevé des opinions contradictoires»[4]. L'extrait suivant reflète les buts du processus et l'objectif final de la création d'une constitution viable et durable :

---

1. On a déjà établi la formule constitutionnelle du Nunavut, le nouveau territoire de l'Est.

2. *Working Towards A Common Future*, p. 1.

3. Le gouvernement fédéral a choisi de ne pas participer aux discussions et d'attendre les conclusions de la commission.

4. *Working Towards a Common Future*, p. 6.

> [TRADUCTION] Une fois terminé le mécanisme d'évolution constitutionnelle, la population du Nouveau Territoire de l'Ouest en saura un peu plus à propos d'elle-même et de ses voisins. Les gens auront exprimé leurs attentes face aux autres et aux gouvernements. Les membres de la Commission for Constitutional Development estiment que ce mécanisme permettra d'établir une constitution viable et durable pour le Nouveau Territoire de l'Ouest[5].

En énonçant les principes d'une nouvelle constitution, la commission détermine les valeurs communes des résidants du territoire de l'Ouest, comme l'importance d'un équilibre avec la terre, le désir de rétablir l'harmonie parmi tous les peuples du territoire et le respect des cultures, des traditions et des langues distinctes. Cela reflète l'évolution vers une vision commune des valeurs fondamentales sur lesquelles doit reposer la nouvelle constitution et respecte la troisième condition du dialogue.

Le processus menant à l'Alberta-Metis Settlements Accord fournit un second exemple de dialogue. Aux chapitres 4 et 5, nous avons discuté des échanges entre les intervenants provinciaux et métis qui ont mené à cet accord. Le MacEwan Joint Metis-Gouvernment Committee a ouvert la voie au dialogue. Il visait la participation égale des intervenants touchés par ses décisions. Il comprenait un nombre égal de représentants du gouvernement de l'Alberta et de la Federation of Metis Settlements, et la nomination de son président, M. Grant MacEwan, avait été approuvée par les deux parties. Le comité a travaillé dans un contexte de méfiance afin de résoudre les problèmes du cadre législatif prévu par la *Metis Betterment Act*.

Le processus décrit dans le rapport MacEwan indique qu'il existait une communication efficace et que les idées du comité évoluaient grâce au dialogue :

> [TRADUCTION] Pour préparer son rapport, le comité s'est fondé sur certaines hypothèses ou principes sous-jacents, découlant de son dialogue avec les habitants des établissements métis tout au long de son mandat. Ces principes constituent un cadre pour la révision de la législation et l'élaboration d'une politique gouvernementale. Nous ne cherchons pas à dire au gouvernement ce qu'il devrait faire en ce domaine, mais nous estimons que notre dialogue nous a donné une perspective qu'il faut communiquer[6].

Cette déclaration reflète l'ouverture du comité aux points de vue des Métis consultés et au mouvement ultérieur vers des principes communs. Le comité

---

5. *Working Towards a Common Future*, p. 7.

6. *Foundations for the Future of Alberta's Metis Settlements: Report of the MacEwan Joint Committee to Review the Metis Betterment Act and Regulations to the Honourable J.G.J. Koziak, Minister of Municipal Affairs*, p. 59.

a décidé par consensus que toute proposition de nouvelle loi doit fermement accorder aux établissements eux-mêmes la principale responsabilité en ce qui concerne leur développement politique, social, économique et culturel.

Le processus amorcé par ce rapport a donné naissance à la *Resolution Concerning an Amendment to the Alberta Act* du gouvernement de l'Alberta, qui a ensuite mis en branle le rapport de 1986 de l'Alberta Federation of Metis Settlements, *«By Means of Conferences and Negotiations We Ensure our Rights»*. Dans ce document, la fédération propose le *Metis Settlement Act* comme compromis entre le contrôle législatif provincial et un contrôle accru des Métis sur leurs établissements. Elle souligne les avantages de l'approche des «conférences et négociations» adoptée par les Métis et le gouvernement de l'Alberta — formule qui «conjugue l'énergie, une approche pratique et un engagement indéfectible à résoudre les questions par la voie de la négociation». C'est pourquoi, [TRADUCTION] «le chemin qu'ils ont parcouru ensemble peut servir d'exemple éclatant aux peuples autochtones, et aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada[7]». Ainsi est né l'*Alberta-Metis Settlement Accord*, publié en 1990 et signé par la province et par les représentants des établissements métis. Les documents permettent donc d'affirmer que, dans ce cas-ci, un dialogue a été établi. Les intervenants y sont arrivés en accordant une importance égale aux deux parties, en engageant des discussions et des négociations franches et ouvertes, et en atteignant un consensus sur la nécessité de confier aux établissements une plus grande responsabilité dans leurs propres affaires.

On trouve un dernier exemple de dialogue dans le document publié en 1975 et intitulé *Les autochtones et la justice : Rapports de la Conférence nationale et de la Conférence fédérale-provinciale sur les autochtones et le régime de justice pénale*, dont nous avons discuté au chapitre 6. Ce document contient les trois critères essentiels au dialogue. Ont participé à la Conférence nationale sur les autochtones et le régime de justice pénale des représentants du gouvernement — hauts fonctionnaires et ministres — des paliers fédéral et provinciaux, et des autochtones représentant les Indiens inscrits, les Indiens non inscrits, les Métis, les Inuit, les femmes et les organismes de justice pénale travaillant avec les autochtones. Les attentes étaient grandes et l'on s'est attaché à comprendre et à résoudre les problèmes communs, comme l'explique cette déclaration du solliciteur général du Canada, Warren Allmand :

---

7. *«By means of Conferences and Negotiations» We Ensure Our Rights: Background and Principles for New Legislation Linking Metis Aboriginal Rights to «A Resolution Concerning an Amendment to the Alberta Act»*, p. 74.

> [TRADUCTION] Nous espérons beaucoup de cette conférence, et c'est bien. Les personnes qu'il nous faut sont ici. Nous voulons tous mieux comprendre les problèmes auxquels nous avons à faire face et leur apporter des solutions[8].

Un processus de travail soutenu a également été mis sur pied. Les ministres ont décidé de créer un conseil consultatif tripartite canadien des peuples autochtones et du régime de justice pénale pour assurer le suivi des démarches adoptées au cours des conférences. Ces conférences ont permis de créer non seulement le conseil consultatif canadien, mais aussi une vaste gamme de programmes pour les peuples autochtones au sein du régime de justice pénale, dont le Programme d'assistance parajudiciaire aux autochtones et le Programme des gendarmes spéciaux.

Il y a aussi des occasions où l'établissement d'un dialogue semblait assuré, mais ne s'est pas réalisé vu l'absence de l'une des trois conditions préalables. On en retrouve des exemples dans le discours sur l'établissement de la British Columbia Treaty Commission, le fonctionnement de l'enquête Berger, et la réponse à *Tradition et Éducation*, rapport présenté par l'Assemblée des Premières nations, contenue dans le *Rapport MacPherson*.

Le *Rapport du Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique* nous apprend que les intervenants concernés par le résultat ont participé de façon équitable, et que tous appuyaient le processus de résolution des revendications recommandé par le groupe de travail. Il leur fut cependant impossible d'en arriver à partager une même vision des points à discuter et à négocier, ce qui a empêché l'établissement d'un dialogue.

Le groupe de travail se composait de trois membres nommés par les chefs des Premières nations et deux membres représentant les gouvernements fédéral et provincial. Il soutenait que les questions de revendications territoriales de la Colombie-Britannique devaient être résolues par l'entremise de négociations volontaires auxquelles devaient participer sur un pied d'égalité les Premières nations, le Canada et la Colombie-Britannique, et dans le cadre desquelles tous les intervenants pourraient soulever des questions jugées importantes pour l'établissement d'une nouvelle relation.

La réponse du gouvernement fédéral au rapport du Groupe de travail, *Bâtir une nouvelle relation avec les Premières Nations de la Colombie-Britannique*, acceptait toutes les recommandations du groupe de

---

8. *Les autochtones et la justice : rapports de la Conférence nationale et de la Conférence fédérale-provinciale sur les autochtones et le régime de justice pénale*, p. 3.

travail. Certaines nuances dans la réponse du gouvernement fédéral nuisirent cependant à l'établissement d'un dialogue. À la recommandation du groupe de travail que toute question importante soit discutée à la table de négociation, le gouvernement fédéral réplique dans *Bâtir une nouvelle relation* que seules les questions relevant des politiques fédérales sur les revendications globales et l'autonomie gouvernementale seraient négociées. Par conséquent, bien que les intervenants aient accepté le processus énoncé dans le rapport du groupe de travail, ils n'ont pas réussi à s'accorder sur une même vision des questions à examiner et des revendications que servirait à régler la British Columbia Treaty Commission.

Le rapport Berger, *Le Nord : terre lointaine, terre ancestrale : rapport de l'Enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie* (1977) offre un exemple à la fois intéressant et complexe. L'enquête s'est livrée à de vastes consultations auprès d'organisations et de particuliers qui bénéficiaient d'une aide financière pour effectuer des études et préparer des communications. Les responsables de l'enquête avaient établi un processus d'audiences communautaires visant à faciliter la participation des habitants du Nord, et se donnaient pour objectif de régler une situation particulière. En guise de recommandation générale, le juge Berger proposait de retarder de dix ans l'aménagement d'un pipeline jusqu'à ce que soient réglées les revendications territoriales des autochtones. De plus, son analyse de l'économie du Nord et son approche en matière de consultation publique ont eu une influence, tant sur le plan fédéral que territorial. Malgré les oppositions et les préoccupations soulevées dans le cadre de l'enquête, les États-Unis et le Canada ont signé une entente visant la construction d'un pipeline.

En dépit d'une participation égale et d'une communication efficace entre le juge Berger et les intervenants aux audiences, le gouvernement fédéral (auquel s'adressaient les recommandations de Berger) n'a pas adopté la même vision que ceux qui avaient été invités à prendre part à l'enquête et à la préparation de son rapport. Les pressions économiques en matière d'exploitation des ressources du Nord ont incité le gouvernement à agir en faveur de l'aménagement d'un pipeline plutôt que du règlement des revendications territoriales des autochtones.

Dans le secteur de l'éducation, la parution de *Tradition et Éducation*, un document présenté par l'Assemblée des Premières nations (APN) en 1988, laissait également entrevoir l'amorce d'un dialogue. Le rapport était le résultat de vastes consultations de la population et de quatre années d'efforts subventionnés par le gouvernement fédéral en vue d'exprimer clairement la position de l'APN sur l'éducation. Le rapport avait pour thème principal la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale des Indiens et leur compétence en matière d'éducation, de préférence grâce à une modification à la Constitution, ou sinon au moyen d'une loi fédérale.

On pourrait affirmer qu'en subventionnant le projet, le gouvernement fédéral prouvait son engagement à résoudre les problèmes d'éducation des autochtones. De fait, le *Rapport MacPherson, Tradition et Éducation : vers une vision de notre avenir* soulignait l'engagement du MAINC à examiner à fond le document sans tarder. Les visions foncièrement irréconciliables de l'APN et du gouvernement fédéral en matière d'autonomie gouvernementale et de compétence des Indiens ont rendu le dialogue impossible. Le *Rapport MacPherson* acceptait ces concepts, mais sa façon de les aborder témoignait d'un manque fondamental de compréhension de la position de l'APN :

> [TRADUCTION] L'autonomie gouvernementale des autochtones ne doit pas effrayer les gouvernements du Canada. Les gouvernements permettent depuis des décennies, dans le cadre de lois, à des professionnels comme les avocats et les médecins de «se gouverner eux-mêmes» et d'être réellement indépendants pour la direction et l'exécution de leurs affaires [...] Il ne devrait donc pas être très difficile pour les gouvernements du Canada d'accepter et de réellement mettre en application le concept de l'autonomie gouvernementale des autochtones au Canada. Il ne faut pas laisser nos préoccupations relatives à la place du Québec à l'intérieur du Canada ou nos conceptions politiques et juridiques fondées sur la notion du fédéralisme nous mener à la conclusion facile, mais erronée, que l'autonomie gouvernementale signifie l'indépendance. L'autonomie gouvernementale a un sens différent. Elle signifie, pour les autochtones, l'obtention des compétences, des pouvoirs et des responsabilités pour les secteurs touchant la vie des autochtones du Canada[9].

La comparaison entre «l'autonomie gouvernementale des autochtones» et l'autonomie administrative des professions et la définition de l'autonomie gouvernementale contenue dans le rapport offre une preuve définitive qu'il n'existe pas de vision commune des points à discuter. Soulignons également que MacPherson ne prétend pas s'exprimer au nom du gouvernement fédéral. Le fait même qu'on s'en soit remis, pour répondre au document *Tradition et Éducation*, à une tierce partie qui n'avait aucune aptitude à la mettre en oeuvre ou à influencer la politique, a nui à l'établissement d'un dialogue.

Enfin, il y a eu des cas où rien n'a été accompli en faveur d'un dialogue. Les intervenants se sont parlé à eux-mêmes; les autres n'ont pas écouté. C'est dans de telles conditions que virent le jour les documents qui ont suivi la publication du Livre blanc, surtout *Citizens Plus (1970),*

---

9. *Rapport MacPherson, Tradition et Éducation : Vers une vision de notre avenir*, p. 46.

Wahbung Our Tomorrows (1971) et *Indian Government* (1977). Ces documents contiennent des idées qui n'ont jamais obtenu de réponse directe du gouvernement. Ils présentent une vision commune d'un gouvernement autochtone fondé sur les principes d'administration locale, de traités restructurés et de respect de la relation de confiance. Le gouvernement fédéral n'a pas pris part à ce discours. Par conséquent, tous ceux concernés par le discours n'y ont pas participé, il n'existait pas de processus structuré en vue d'une discussion soutenue, ni de vision commune.

Le manque d'engagement et de participation du gouvernement au discours, les processus d'interaction étroitement définis et les mésententes au sujet des concepts clés, sont autant de caractéristiques qui peuvent empêcher la réunion des conditions préalables au dialogue et entraîner des conséquences négatives pour les politiques. Toutefois, les obstacles au dialogue sont plus complexes. Nombre de facteurs influencent la possibilité d'un dialogue, et nos recherches nous permettent de présenter quelques observations au sujet de la complexité de ces facteurs. Certaines de ces observations sont didactiques — elles précisent les conditions préalables à la participation, à une discussion fructueuse et à une vision commune. Elles touchent la répartition du pouvoir, l'institutionnalisation des processus et l'incidence sur la représentation, l'importance du moment choisi, l'évolution des concepts et paradigmes et l'influence des tribunaux sur l'établissement d'un dialogue.

RAPPORTS DE POUVOIR

Les rapports de pouvoir fondamentaux de la société peuvent nuire aux efforts de dialogue. D'abord, il faut se demander qui, dans la perception publique dominante, est en mesure d'engendrer le dialogue et qui ne l'est pas. Le gouvernement fédéral constitue encore le pouvoir dominant dans la relation gouvernement-autochtones. Quels moyens ont les autochtones pour engager un dialogue qui obligerait les gouvernements à y participer? La partie qui dirige le jeu peut choisir les participants, décider du mode de participation et des options. Cela se voit surtout dans le processus de revendications dont il est question au chapitre 4. Il ne reste plus aux groupes autochtones qu'à réagir et à faire face au processus, à recommander des changements que le gouvernement n'est aucunement tenu d'examiner et, si le temps et les fonds le permettent, à demander réparation aux tribunaux.

Le rapport de pouvoir décide également du financement. Nous avons cité plusieurs exemples où les subventions gouvernementales accordées aux groupes autochtones ont déterminé les questions qui ont fait l'objet d'études et qui sont devenues prioritaires. Par exemple, les sommes versées à l'Assemblée des Premières nations pour la recherche qui a abouti à *Tradition et Éducation*, ont contribué à la réalisation d'un des grands

projets entrepris par les organisations autochtones au milieu des années 80. Cependant, il faut rappeler que les autochtones ont consacré d'autres ressources aux conférences des premiers ministres sur les questions intéressant les autochtones pendant cette même période. Au cours des négociations constitutionnelles de la fin des années 80, ce sont les organisations autochtones nationales qui ont reçu des fonds pour préparer leur position constitutionnelle, laissant ainsi moins de responsabilités aux organismes provinciaux et peu de possibilités pour les recherches, les déplacements et les consultations de nature indépendante. Les modèles de financement ont une forte incidence sur le flux et le reflux du dialogue.

Enfin, le rapport de pouvoir a d'importantes répercussions sur la mise en oeuvre de la politique. Tout consensus atteint grâce au dialogue disparaîtrait si l'intervenant principal décidait de reporter l'action ou de ne mettre à exécution que certains éléments d'un accord. Le seul recours des groupes autochtones dans une telle situation, autre que la désobéissance civile, est d'en appeler aux tribunaux. Le chapitre 4 explique pourquoi les tribunaux, bien qu'ils soient parfois efficaces, ne constituent pas le meilleur moyen de redresser la situation.

RELATIONS INSTITUTIONNELLES ET STRUCTURELLES

La relation institutionnelle et structurelle du discours a aussi des répercussions sur le dialogue. Au chapitre 8, nous avons examiné la tendance vers l'institutionnalisation des mécanismes d'interaction. Les structures qui en découlent — la British Columbia Treaty Commission, Conférence des premiers ministres, la Commission sur les Indiens de l'Ontario — ont entraîné le foisonnement et la formalisation des organisations autochtones, ainsi que la promesse de discussions sur les questions d'intérêt commun dans le cadre de tribunes prévoyant la participation équitable des groupes autochtones.

L'institutionnalisation du mécanisme a influencé l'établissement du dialogue. Bien qu'elle ait créé des possibilités de participation, elle signifiait également que les autochtones devaient saisir très rapidement les occasions de dialogue. Cela voulait également dire que parfois, ces possibilités canalisaient et limitaient les modalités du discours. Tel est le cas du mécanisme de revendications qui limite les revendications admissibles et restreint les négociations à certaines questions. Enfin, la création de ces structures a engendré des problèmes de représentation; lorsqu'une seule voix autochtone (ou deux ou trois) peut s'exprimer pendant les négociations tripartites, qui a le pouvoir de représenter ce groupe? Cette question revient fréquemment dans les documents, certains autochtones s'interrogeant sur l'aptitude du Conseil national des autochtones du Canada à représenter leurs intérêts au début des années 80, la majorité des autochtones ayant voté contre l'Accord de Charlottetown appuyé par l'APN,

et plusieurs preuves indiquant que les Canadiens appuient les positions des peuples autochtones plutôt que celles du gouvernement fédéral, qui prétend représenter les intérêts de tous les Canadiens.

LE TEMPS ET LE MOMENT OPPORTUN

Aux chapitres 4 à 7, nous faisons remarquer que de nombreux documents de notre collection ont été préparés à la hâte, et qu'ils expriment l'urgence d'un changement. Vu ces pressions et ces appels au changement, il est étonnant qu'on en soit pratiquement au même point et que les documents antérieurs, comme *Wahbung Our Tomorrows*, nous paraissent toujours actuels.

Notons que les processus itératifs sont ceux qui semblent être les plus susceptibles d'entraîner des changements. Lorsque l'on compare les échecs des conférences des premiers ministres sur les questions intéressant les autochtones et du Livre blanc au succès de l'Assemblée constitutionnelle du Nunavut et de l'Alberta Metis Settlements Accord, par exemple, on voit que, contrairement aux négociations de positions dures et rapides, l'itération semble donner de meilleurs résultats.

L'une des principales causes du problème semble être la difficulté pour les chefs de communautés autochtones de mener des consultations véritables auprès de leurs membres, tout en agissant promptement pour pouvoir profiter des opportunités qui apparaissent et disparaissent rapidement dans le processus politique. Les collectivités autochtones ont des approches différentes vis-à-vis de la prise de décision et des positions variées sur les enjeux. Les consultations hâtives ne permettent pas de se pencher sur ces différences et de les résoudre, ni de favoriser une meilleure compréhension.

La question de l'opportunité est source de préoccupation importante tout au long du discours, surtout en ce qui a trait à la justice pénale. Nous avons vu, au chapitre 6, que la plupart des rapports sur la justice pénale ont été rédigés en réaction aux événements très médiatisés concernant les autochtones et leurs contacts avec la police, les tribunaux et les services correctionnels. La condamnation injustifiée de Donald Marshall a donné lieu à deux commissions royales, la mort de Helen Betty Osborne et celle de J.J. Harper ont déclenché une enquête provinciale, et les nombreux suicides de femmes autochtones survenus dans la Prison des femmes ont entraîné des recherches approfondies sur la situation désavantagée des femmes autochtones purgeant une peine fédérale. Ces incidents ont indigné les Canadiens et provoqué un foisonnement d'activités.

L'urgence provient de la nature réactive du discours. Une tragédie se produit; on exige des mesures immédiates. Dans d'autres domaines, comme l'éducation, où ce sont les statistiques générales et non les tragédies qui engendrent le discours, l'urgence n'est pas aussi prononcée. Par conséquent, les opportunités offertes par les processus politiques durent plus longtemps,

permettant ainsi des discussions soutenues. Le discours témoigne d'un mouvement lent et stable vers la bonne volonté et l'harmonie entre les intervenants autochtones et non autochtones. De tels progrès ne sont pas toujours possibles en d'autres domaines où seule l'indignation des citoyens peut faire évoluer la situation.

PROGRESSION CONCEPTUELLE

La popularité de certains concepts et termes utilisés dans le discours soulève d'intéressantes questions. Il semble que les termes pouvant être interprétés différemment par différentes personnes sont ceux qui perdurent. Les concepts de partenariat, d'autonomie gouvernementale et de droits ancestraux ont été utilisés régulièrement, à différentes périodes, par différentes personnes pour traiter de questions différentes. Il semble clair que les mêmes mots ont des significations différentes pour diverses personnes. L'autonomie gouvernementale, par exemple, a été exprimée en termes de contrôle accru, de transfert de compétence, et de reconnaissance constitutionnelle du droit inhérent. On l'a comparée au pouvoir des gouvernements municipaux, des nations souveraines et des professions autonomes.

Les concepts moins ambigus de souveraineté et d'extinction apparaissent moins régulièrement tout au long du discours. Les autochtones emploient souvent le terme de souveraineté pour décrire leur situation, contrairement aux gouvernements qui l'utilisent rarement. La souveraineté est bien entendu une condition *sine qua non* de l'état de nation, mais c'est un terme tabou en raison des relations entre le Canada et le Québec. Cela ajoute à l'argument voulant que dans l'évolution du discours politique sur les questions autochtones, certains termes ont été populaires parce qu'ils se prêtaient à des interprétations diverses. En revanche, ces termes ne favorisent pas l'établissement d'un dialogue.

PARADIGMES

La question des significations multiples soulève le rôle des paradigmes et de leur capacité à encourager ou étouffer le dialogue. Différents paradigmes permettent d'interpréter des mots différemment. Les gouvernements canadiens et les intervenants autochtones ont utilisé différents paradigmes. Avant la parution du rapport Hawthorn, les gouvernements canadiens appliquaient en général un paradigme d'assimilation. Cela a changé par la suite, et le paradigme de «citoyens avantagés» s'est imposé à mesure que les gouvernements tentaient d'établir des programmes tenant compte du caractère distinct des peuples autochtones au sein des structures gouvernementales canadiennes. Les gouvernements ont parfois utilisé l'approche reposant sur les droits, notamment pour appuyer le droit à l'autonomie gouvernementale. Les notions de droits exprimées par les

gouvernements ont toutefois été interprétées de manière prudente. Les intervenants autochtones par contre, ont toujours utilisé un paradigme fondé sur les droits ou sur la souveraineté.

Ces différents choix de paradigmes posent un problème lorsque deux groupes politiques clés parlent de choses différentes en utilisant parfois les mêmes termes. Cette dissonance empêche d'atteindre une vision commune et, en fin de compte, fait obstacle au dialogue.

LE RÔLE DES TRIBUNAUX

Selon les circonstances, les tribunaux peuvent amener le discours au dialogue ou l'en éloigner. Au chapitre des terres et des titres par exemple, les tribunaux ont joué un rôle de catalyseur pour réunir les parties, alors que dans d'autres cas, des précédents défavorables ont fait reculer le discours. Néanmoins, il semble que les décisions des tribunaux soient au nombre des facteurs qui contribuent parfois à faire agir le gouvernement rapidement, bien que progressivement. Par conséquent, les tribunaux ont peut-être un rôle déterminant à jouer dans l'orientation des démarches futures du gouvernement.

Nombre de documents, dont celui-ci, traitent des désavantages de s'en remettre au processus judiciaire. Si l'on examine les trois conditions nécessaires au dialogue, on remarque que les tribunaux, de par leur nature, ne permettent pas une participation égale. En effet, la procédure judiciaire nécessitant beaucoup de temps et d'argent, elle favorise les gouvernements aux dépens des requérants autochtones. En ce qui a trait au processus, les tribunaux ne tiennent pas compte des circonstances propres aux parties ni des préférences au niveau du style de communication. Il n'existe qu'un seul critère — le précédent juridique; qu'une forme de communication — la confrontation; et qu'une forme de langage. Enfin, il n'y a pas d'échanges honnêtes où l'on respecte les différences. Au contraire, chaque partie tente de présenter l'autre sous son jour le plus sombre. Donc, si les tribunaux constituent le seul moyen d'inciter les gouvernements à prendre des mesures, le dialogue semble voué à échapper aux intervenants.

CONCLUSION

Nous avons mentionné au chapitre 1, que le défi de l'avenir sera de passer du soliloque au dialogue. Dans ce dernier chapitre, nous avons tenté de fournir des exemples où cette évolution a eu lieu et d'autres où elle n'a pas eu lieu. Nous avons examiné les facteurs et les situations qui nuisent à l'établissement du dialogue, notamment les structures de pouvoirs régissant notre société et l'institutionnalisation des mécanismes d'interaction, ainsi que l'opportunité, le langage, le choix de paradigmes et les tribunaux. Peut-être que les leçons apprises au cours des vingt-cinq dernières années

qui ont suivi la publication du rapport Hawthorn porteront fruits et favoriseront l'évolution du soliloque vers le dialogue.

National Library of Canada
Bibliothèque nationale du Canada
3 3286 50768 3734

ISBN 0-660-95384-6
9 780660 953847

> Depuis 1930, les gouvernements provinciaux ont reconnu, par le biais de lois et de politiques, les intérêts des sportifs, des trappeurs et des pêcheurs commerciaux non autochtones et des promoteurs de projets de tourisme et de parcs et de projets industriels, au détriment des droits des Indiens visés par un traité[46].

D'autres arguments soulevés allaient dans le sens du Livre rouge et de *Wahbung Our Tomorrows* publiés précédemment. Ces arguments étaient notamment les suivants : les dispositions écrites des traités ne rendaient pas compte adéquatement des ententes réelles; les Indiens avaient reçu l'assurance que le gouvernement fédéral ferait en sorte de conserver les ressources halieutiques et fauniques pour leur utilisation, et les traités reconnaissaient l'utilisation prioritaire des Indiens signataires de traités, de même que les droits antérieurs de chasse, de pêche, de piégeage et de cueillette, la seule restriction convenue touchant la chasse dans les régions habitées; en outre, les Indiens soutenaient que ces droits leur étaient assurés [TRADUCTION] «tant et aussi longtemps que le soleil brillera et que les rivières couleront[47]».

Ils affirmaient plus précisément que leurs droits devraient l'emporter sur la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* et sur un certain nombre d'autres lois provinciales restreignant en pratique leurs droits de chasse, de piégeage, de pêche et de cueillette. Ici encore, le document présente l'argument d'importance cruciale selon lequel on n'a pas obtenu le consentement de la population indienne concernée. En bref, la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* était considérée par les Indiens comme une abrogation unilatérale de leurs traités.

La publication de deux documents clés portant sur le développement des ressources dans le Nord a elle aussi eu une importance considérable au cours de cette période. En 1973, les pressions en faveur du règlement des questions de possession et d'utilisation des terres dans le Nord étaient considérables, compte tenu de la crise énergétique qui s'amorçait et de la découverte d'importants gisements pétroliers et gaziers dans les Territoires du Nord-Ouest. À cette situation venait s'ajouter l'aménagement proposé de pipelines dans le Nord.

C'est dans ce contexte qu'ont été publiés en 1977 le *Rapport de l'Enquête sur le pipeline de la route de l'Alaska* (enquête Lysyk) et *Le Nord : terre lointaine, terre ancestrale — Rapport de l'Enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie* (enquête Berger). Dans le cadre de ces

---

46. *Treaty Rights of Hunting, Fishing, Trapping and Gathering*, pp. 2-3.

47. *Treaty Rights of Hunting, Fishing, Trapping and Gathering*, pp. 1-2.

deux enquêtes, on examinait la possibilité de construire d'importants pipelines dans le Nord, ce qui, de l'avis de la majorité, ouvrirait réellement les terres du Nord à l'exploitation massive des ressources. Les deux commissions ont entretenu un long débat avec la population qui serait touchée par le développement, de même qu'avec d'autres personnes. Dans le cadre des deux enquêtes, les groupes concernés par le processus ont reçu de l'aide financière pour réaliser des recherches et rédiger des mémoires et des présentations. L'enquête Berger a consisté en une analyse et une évaluation approfondie du pipeline proposé, y compris des retombées sociales, environnementales et économiques de sa construction, de son exploitation et de son abandon éventuel. Alors que l'enquête Berger s'était déroulée sur trois ans, celle sur le pipeline de la route de l'Alaska a commencé en avril 1977 et le rapport en a été publié en août de la même année afin de devancer la date limite du 1er septembre à laquelle le Congrès américain devait rendre sa décision concernant l'aménagement d'un pipeline pour le gaz naturel à travers le Yukon, le long de la route de l'Alaska. Malgré les inquiétudes et l'opposition soulevées par les deux enquêtes, les États-Unis et le Canada ont signé en septembre 1977 une entente visant la construction d'un pipeline.

Il est beaucoup question, dans les témoignages et les rapports finals des deux enquêtes, du mode de vie et des revendications territoriales des autochtones. Les deux rapports concluent que les pipelines profiteront principalement aux personnes ne résidant pas dans le Nord alors que ce sont les gens du Nord, particulièrement les autochtones, qui auront à subir la majorité des coûts et des perturbations. Dans son rapport, le commissaire Berger recommandait de façon générale que l'on reporte tout projet d'aménagement d'un pipeline de 10 ans, en attendant le règlement des revendications territoriales des autochtones; il recommandait aussi certaines mesures d'amélioration advenant la construction du pipeline. De même, les auteurs du *Rapport de l'Enquête sur le pipeline de la route de l'Alaska* recommandaient plusieurs mesures visant à atténuer les effets négatifs du pipeline sur la revendication territoriale des Indiens du Yukon mais ils insistaient aussi sur l'importance d'un règlement juste et opportun de ladite revendication.

Dans les deux rapports d'enquête, on traite de la question du pipeline comme une question d'utilisation des terres et une approche vis-à-vis du développement économique du Nord. L'Enquête Berger présente la décision concernant le pipeline en termes historiques, comparant l'ouverture du Nord à celle des Prairies au cours du siècle précédent. Dans les deux cas, la situation est dépeinte en termes d'imposition aux habitants d'une région des idées et des besoins euro-canadiens en matière d'utilisation et d'aménagement des terres. Le juge Berger rappelait les coûts infligés aux peuples autochtones de l'ouest du Canada. Par-dessus tout, cependant, les

enquêtes mettaient à découvert les complexités que recèlent le développement social, économique et politique à venir du Nord et le rôle fondamental joué par les revendications territoriales. M. Berger soulignait :

> Touchant d'abord et avant tout les terres, mais ne s'y limitant pas, leurs intérêts [aux autochtones] englobent les ressources renouvelables et non renouvelables, l'éducation, l'hygiène et les services sociaux, l'ordre public et, par-dessus tout, la forme et la composition des futures institutions politiques dans le Nord[48].

Des revendications territoriales étaient en cours de négociation dans le Nord pendant le déroulement des enquêtes mais la tournure finale en était assez incertaine et les parties étaient très opposées sur la question des terres. Le président de l'Indian Brotherhood, James Wah-Shee, a déclaré au personnel de l'enquête Berger :

> Un règlement «définitif», comme ceux des traités et de l'Alaska, ne sera pas accepté dans les Territoires du Nord-Ouest. Nous ne voulons pas abandonner nos droits «une fois pour toute». Nous voulons plutôt faire valoir nos droits et poursuivre une politique de négociation et de dialogue[49].

Le juge Berger a conclu de ses consultations que les autochtones souhaitaient que leurs droits soient reconnus afin d'obtenir un certain contrôle sur les terres :

> Les Autochtones veulent faire confirmer leurs droits à la terre, non seulement pour préserver leur économie traditionnelle, mais aussi pour leur permettre d'avoir une certaine mainmise sur d'autres formes de mise en valeur, notamment l'exploitation des ressources non renouvelables. Ils cherchent à se donner les moyens de déterminer la cadence de l'expansion industrielle dans le Nord[50].

Le rapport Berger reflète l'analyse exposée dans la plupart des témoignages d'autochtones au cours de l'enquête. Il est entendu que le contrôle des terres est essentiel à l'avenir des peuples autochtones dans le Nord. De leur point de vue, les terres et le contrôle politique des terres sont indivisibles l'un de l'autre et de leur mode de vie. Le plein contrôle leur permettrait de songer à retourner à la terre plutôt que de vivre dans des collectivités où il n'y a ni travail ni gibier. Pour ce faire, il faudrait modifier et rendre plus flexible la prestation des services dans certains secteurs comme l'éducation et le logement. Ces changements ne seraient pas possibles à l'intérieur des structures actuelles de fonction

---

48. *Le Nord : terre lointaine, terre ancestrale*, p. 173.

49. Cité dans *Le Nord, terre lointaine, terre ancestrale*, p. 182.

50. *Le Nord, terre lointaine, terre ancestrale*, p. 189.

gouvernementale mais pourraient être ménagés dans le cadre du règlement de leurs revendications.

En 1977 également, la Metis Association of the Northwest Territories publiait *Our Land, Our Culture, Our Future*[51]. Ce document renferme une entente proposée sur les objectifs du règlement de la revendication opposant les peuples autochtones du corridor du Mackenzie et le gouvernement canadien. On y énumère 11 objectifs touchant les questions suivantes : terres; droits de chasse, de piégeage et de pêche; conservation des terres et des ressources; protection de l'environnement; participation aux décisions relatives à la gestion des terres et des ressources et pouvoirs sur ces décisions; mise en place d'institutions politiques appropriées pour assurer une participation et une fonction gouvernementale efficaces; et indemnisation pour l'exploitation antérieure et à venir des ressources de surface et tréfoncières de leurs terres.

Dans le sud du Canada, les questions foncières se sont exprimées sous la forme de luttes pour la reconnaissance des droits issus de traités. En 1979, la Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN) publiait *Indian Treaty Rights: The Spirit and Intent of Treaty*. Elle y énumère au total 13 droits découlant ou bien des traités, ou bien du lien inhérent des Indiens avec la terre. Elle y livre aussi son interprétation des traités et ses attentes vis-à-vis des responsabilités gouvernementales :

> [TRADUCTION] Les Indiens n'ont pas donné au gouvernement canadien le droit d'usurper l'autorité et les pouvoirs du gouvernement indien. Ils ont simplement échangé des terres en garantie de droits spéciaux, de leur statut et d'une aide perpétuelle [...] L'obligation fiduciaire du gouvernement fédéral doit être considérée comme une doctrine en constante évolution s'adaptant aux circonstances changeantes de l'époque[52].

Le document qualifie les terres de réserve de «territoire souverain» et énonce la position de la FSIN selon laquelle toute terre qui n'est pas explicitement cédée dans les traités demeure de compétence indienne :

> [TRADUCTION] Les terres de réserve désignent les terres réservées par les Indiens en tant que territoire souverain. Il importe de reconnaître ce fait — les réserves n'ont pas été concédées aux nations indiennes, elles ne leur ont pas été cédées en vertu d'un traité [...] Toute terre qui n'a pas spécifiquement été cédée par les nations indiennes selon les articles d'un traité demeure de compétence indienne. Aucun consensus n'a été atteint concernant

---

51. Le Conseil des Indiens du Yukon a lui aussi publié un document du même titre en 1987.

52. *Indian Treaty Rights: The Spirit and Intent of Treaty*, p. 7.

> un éventail de ressources naturelles qui demeurent donc de compétence indienne sous réserve de négociations et d'ententes additionnelles. Ces ressources incluent : l'eau, les minéraux, les forêts, le gibier et l'espace aérien[53].

La FSIN a en outre exprimé clairement des points de vue précis sur les droits de chasse, de piégeage, de pêche et de cueillette, soutenant que ces droits ne sont restreints que [TRADUCTION] «dans la mesure où le règlement fait obstacle au mode de vie traditionnel» :

> [TRADUCTION] Les traités reconnaissent les droits antérieurs de chasse, de pêche et de piégeage et ces droits sont garantis sous réserve de restrictions modestes. La restriction singulière a déterminé que les droits de chasse non grevés devaient se poursuivre, sauf dans la mesure où le règlement fait obstacle au mode de vie traditionnel [...] Autrement, leurs activités de chasse, de pêche, de piégeage et de cueillette, qu'elles soient pratiquées à des fins commerciales ou personnelles, ne sont assujetties à aucune restriction tenant aux frontières ou aux saisons, en termes de méthode de chasse ou de type de gibier[54].

Le discours sur les terres et le titre ancestral tenu au cours de cette période a été dominé par la question des revendications territoriales, tant en termes de politique que de processus. Il y a eu beaucoup de discussions et d'activités dans ce domaine, aussi bien au nord qu'au sud du 60e parallèle. En 1975, les autochtones avaient accumulé les expériences avec le nouveau processus de règlement des revendications et beaucoup d'entre eux ont commencé à exprimer du mécontentement.

L'une des préoccupations les plus fondamentales est révélée par Lloyd Barber dans une lettre qu'il a fait parvenir au premier ministre en décembre 1974 afin de lui faire savoir que l'approche adoptée par le gouvernement pour régler les revendications (globales) dans les régions non assujetties aux traités n'était peut-être pas la meilleure. Il soulevait en guise d'argument que la politique en vigueur d'extinction des droits autochtones en échange d'indemnités reposait grandement sur des droits que les Indiens n'estimaient pas négociables. Il soutenait plutôt qu'il était «fort possible que des accords puissent intervenir, permettant de formuler les droits contemporains de façon acceptable pour toutes les parties en cause[55].

---

53. *Indian Treaty Rights: The Spirit and Intent of Treaty*, p. 13.

54. *Indian Treaty Rights: The Spirit and Intent of Treaty*, p. 26.

55. *Commissaire aux revendications des Indiens, un rapport : déclarations et mémoires*, p. 108.

Un autre problème soulevé par les dirigeants autochtones était le conflit d'intérêts apparent du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Divers services et divisions du MAINC étaient chargés d'évaluer les revendications pour en établir la recevabilité, de concert avec le ministère de la Justice. Le MAINC, en vertu de sa responsabilité à l'égard de la gestion des affaires autochtones, est toutefois le transgresseur identifié dans beaucoup de réclamations.

Il était évident que beaucoup d'autochtones étaient insatisfaits du processus. Certaines protestations publiques, comme l'occupation du parc Anishnabe, près de Kenora, en Ontario, et une marche sur la Colline parlementaire qui a déclenché un conflit ouvert avec la GRC, ont mis en lumière le sérieux des questions en jeu. La Commission des revendications des Indiens a donc amorcé une série de discussions avec les représentants de plusieurs associations indiennes pour tenter d'élaborer des mécanismes nouveaux ou modifiés qui tiendraient compte de la diversité, de la complexité et du volume des questions liées aux revendications. En avril 1975, la Fraternité des Indiens du Canada proposait aux ministres du Cabinet la création d'un comité mixte constitué de dirigeants autochtones et de ministres fédéraux. La proposition a été acceptée en principe et un an plus tard, le Cabinet mettait sur pied ledit comité, formé de membres du conseil exécutif de la Fraternité des Indiens du Canada et des ministres fédéraux responsables de questions liées aux Indiens. C'est à cette époque également qu'ont été créés un sous-comité mixte et la Commission des droits des Indiens du Canada pour traiter les réclamations et faciliter les négociations[56].

M. Barber avait en outre proposé de nouveaux mécanismes de négociation des revendications. Ces mécanismes assuraient principalement l'élimination du conflit dans lequel se trouvait le MAINC dans sa position d'adversaire, de défenseur et d'arbitre et l'établissement d'une commission consultative indépendante et impartiale pour faciliter les négociations[57].

Il n'y a pas eu que des discussions mais également des interventions dans le domaine des revendications territoriales au cours de cette période. La première revendication globale a été réglée au Canada en novembre 1975 par la signature de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois*. En février 1976, les Inuvialuit de l'Arctique de l'Ouest ont soumis au gouvernement leur revendication touchant 1,9 million de kilomètres carrés de terres arctiques et 2 millions de kilomètres carrés

---

56. *Commissaire aux revendications des Indiens, un rapport : déclarations et mémoires*, p. 114.

57. *Commissaire aux revendications des Indiens, un rapport : déclarations et mémoires*, p. 111.

d'océans. En juillet 1978, le gouvernement était parvenu à un accord de principe relativement à cette revendication. La *Convention du Nord-Est québécois* a été signée en 1978; comme celle de la baie James et du Nord québécois, elle tournait autour d'un règlement visant à permettre le développement de la baie James. En septembre 1978, le gouvernement annonçait qu'il s'efforcerait de parvenir à un règlement unique dans la vallée du Mackenzie plutôt que de négocier séparément avec les Indiens et les Métis. En 1978 également, le gouvernement de l'Ontario, en partenariat avec les peuples autochtones de la province et le gouvernement fédéral, créait la Commission sur les Indiens de l'Ontario, qu'il chargeait d'étudier les questions liées à la cession des pouvoirs de gouverner les affaires locales et l'accès aux ressources par les Indiens. La commission était perçue comme une occasion de prendre des décisions grâce à la négociation au sein des trois groupes membres.

L'arrêt *Baker Lake* a marqué un point tournant dans le discours sur les revendications territoriales[58]. En décembre 1979, la Cour fédérale statuait sur une action déposée par un certain nombre d'Inuit et d'organismes inuit de Baker Lake, dans les Territoires du Nord-Ouest, en vue d'éviter l'exploration minière à proximité de leurs collectivités. La Cour a décrété que les Inuit possédaient un titre ancestral sur les terres visées, en se fondant sur quatre critères qu'elle jugeait nécessaires pour établir un droit ancestral reconnaissable en common law[59]. Malgré la reconnaissance du titre d'origine, le juge présidant l'affaire a rejeté la demande des Inuit, concluant que leur titre avait été restreint par la loi. L'affaire de *Baker Lake* était la première décision depuis l'arrêt *Calder* de 1973 à définir la nature du titre ancestral. Les quatre critères utilisés dans cette décision ont par la suite été intégrés à la politique gouvernementale sur les revendications en tant que critères de base pour accepter de soumettre une revendication territoriale globale à la négociation.

Dix mois plus tard, en octobre 1980, les Micmacs de Ktaqamkuk (Terre-Neuve) déposaient leurs revendications dans un document intitulé *Freedom to Live Our Own Way In Our Own Land*. Le gouvernement avait précédemment rejeté deux présentations des Micmacs parce qu'elles ne supportaient pas suffisamment leur revendication. La position du

---

58. *Hamlet of Baker Lake et al.* c. *Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et al.* (1979), 107 D.L.R. (3e éd.) 513 (C.F. 1re inst.).

59. Les critères utilisés étaient les suivants : que les ancêtres et eux-mêmes soient membres d'une société organisée; que cette société organisée occupe le territoire particulier dont elle revendique les droits ancestraux; que l'occupation exclue d'autres sociétés organisées, et que l'occupation ait été un fait établi au moment où la souveraineté a été revendiquée par l'Angleterre. (Elliott, p. 69).