



**MODELES DE
GOUVERNEMENT AUTOCHTONE
EN MILIEU URBAIN**

Research & Analysis
Directorate

Direction de la recherche
et de l'analyse

**MODÈLES DE
GOUVERNEMENT AUTOCHTONE
EN MILIEU URBAIN**

Rapport établi pour la Direction de la politique et de l'orientation stratégique
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

par

Jill Wherrett et Douglas Brown
Institut des relations intergouvernementales
Université Queen's
Kingston (Ontario)

1994

**Les opinions exposées dans le présent rapport sont
celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du
ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
I. INTRODUCTION	1
La population autochtone du Canada	3
Responsabilité des gouvernements fédéral et provinciaux	6
II. L'EXERCICE DE L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE ET SES RÉPERCUSSIONS POUR LES AUTOCHTONES VIVANT EN MILIEU URBAIN	10
Introduction	10
Quatre façons d'exercer l'autonomie gouvernementale	10
1. <i>Gouverner le territoire traditionnel</i>	10
2. <i>Gouverner une assise territoriale plus restreinte</i>	11
3. <i>Gouverner les membres d'une nation autochtone vivant hors de leur assise territoriale</i>	11
4. <i>Gouverner les membres d'une population autochtone générale</i>	12
III. L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE DES AUTOCHTONES EN MILIEU URBAIN DANS LA PRATIQUE	14
Formes d'autonomie gouvernementale urbaine	14
Les éléments de l'autonomie gouvernementale	16
1. <i>Appartenance</i>	17
2. <i>Structures gouvernantes</i>	19
3. <i>Compétence et pouvoirs des gouvernements autochtones</i>	21
4. <i>Accès aux terres et aux ressources</i>	23
5. <i>Financement</i>	24
6. <i>Relations intergouvernementales</i>	26
IV. CONCLUSION	29

I. INTRODUCTION¹

Au cours des dix dernières années, le concept de l'autonomie gouvernementale des Autochtones est devenu le centre des discussions constitutionnelles entourant les questions autochtones. Des décisionnaires, des universitaires et des organisations autochtones ont tous établi des modèles illustrant l'aspect que l'autonomie gouvernementale pourrait avoir dans la pratique. À ce jour, le débat a été axé dans une large mesure sur les arrangements d'autonomie gouvernementale relatifs aux bandes indiennes vivant dans des réserves existantes, ainsi que sur la création de territoires gouvernés par les Inuit dans le Nord. C'est donc dire que l'on a associé la plupart des modèles d'autonomie gouvernementale à une assise territoriale définie. Quelques analystes ont étudié les possibilités de disposer d'arrangements d'autonomie gouvernementale qui ne seraient pas liés à une assise territoriale mais, plus précisément, à des régions urbaines². En général, cependant, la littérature traitant de l'autonomie gouvernementale a eu tendance à faire ressortir les obstacles que pose l'absence d'assise territoriale. En 1985, dans une étude de diverses propositions d'autonomie gouvernementale, David Hawkes a fait remarquer ce qui suit :

[TRADUCTION] Un élément commun à toutes ces propositions est l'hypothèse que l'autonomie gouvernementale est fondée sur une assise territoriale. Aucune forme d'autonomie gouvernementale n'a été mise de l'avant sans une assise territoriale qui puisse être désignée comme telle, quel que soit le sens ordinaire que l'on donne à ce terme³.

L'importance accordée aux collectivités nordiques ou fondées sur une réserve a entraîné l'exclusion d'un vaste segment de la population autochtone des discussions relatives à l'autonomie gouvernementale. Au Canada, nombreux sont les Autochtones qui ne vivent pas dans une réserve ou dans le Nord. On trouve des familles et des collectivités autochtones dans de grands centres urbains, de petites villes, des régions rurales et dans de nombreux endroits éloignés. Le présent document a pour but d'aider à élargir les paramètres du débat. Il analyse les questions d'autonomie gouvernementale qui s'appliquent à un segment particulier de la population située hors des réserves, soit les Autochtones vivant en milieu urbain.

Il est nécessaire de bien saisir le concept de l'autonomie gouvernementale si l'on veut répondre aux besoins et aux aspirations de tous les Autochtones. Il faut aller au-delà du sens classique de ce concept et embrasser une vision plus large des possibilités qu'il offre. L'importance donnée aux modèles fondés sur une assise territoriale ne tient pas compte de la réalité d'une population autochtone urbaine en croissance, et l'on néglige aussi d'examiner comment un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale sera mis en oeuvre dans un contexte urbain. Le droit à l'autonomie

¹ Le présent document est une version abrégée et révisée de : J. Wherrett et D. Brown, Self-Government for Aboriginal Peoples Living in Urban Areas, un document établi par l'Institut des relations intergouvernementales pour le compte du Conseil national des Autochtones du Canada, avril 1992.

² M. Dunn, *Access to Survival: A Perspective on Aboriginal Self-Government for the Constituency of the Native Council of Canada*, (Kingston : Institut des relations intergouvernementales, 1986); W. Reeves, "Native Societies: The Professions as a Model of Self-Determination for Urban Natives", dans J.R. Ponting, (sous la dir. de) *Arduous Journey: Canadian Indians and Decolonization*, (Toronto : McClelland and Stewart, 1986); et J. Weinstein, *Self-Determination off a Land Base*, (Kingston : Institut des relations intergouvernementales, 1986).

³ D. Hawkes, *Aboriginal Self-Government: What Does it Mean?* (Kingston : Institut des relations intergouvernementales, 1985), p. 25.

gouvernementale devrait s'appliquer à tous les peuples autochtones, mais, dans la pratique, sa forme et sa substance peuvent varier suivant les caractéristiques de la collectivité en question.

L'autonomie gouvernementale des Autochtones sans assise territoriale est un sujet qui suscite peu d'attention, mais il ne s'agit pas d'une notion abstraite ou théorique. Dans bien des endroits au Canada, les Autochtones vivant en milieu urbain ont déjà commencé à se gouverner. Ils prennent activement part à l'administration et à la prestation de services, et ont établi des institutions politiques. Ces dernières peuvent servir de modèles utiles à d'autres collectivités autochtones urbaines, et se transformer peut-être en des institutions qui se gouvernent librement dans le contexte de la Constitution canadienne. Elles aident à montrer qu'il n'est pas nécessaire qu'un gouvernement soit doté d'une assise territoriale comme telle pour jouir d'une compétence territoriale. Les gouvernements autochtones urbains disposeront de quelques limites territoriales pour exercer leurs pouvoirs, mais la possession de terres n'est pas une condition préalable pour gouverner.

La définition qui suit manque d'attrait symbolique, mais d'un point de vue fonctionnel, il est possible de décrire l'autonomie gouvernementale comme étant :

[TRADUCTION] un niveau défini de compétence ou de contrôle à exercer soit exclusivement, soit sur une base partagée, avec des gouvernements autochtones et/ou non autochtones, et un éventail large ou restreint de secteurs « gouvernementaux » ou de compétence⁴.

Cette définition peut englober toutes sortes d'arrangements. Elle pourrait inclure les collectivités situées sur une assise territoriale définie, qui assumeront une vaste gamme de ce qui constitue aujourd'hui des pouvoirs locaux, provinciaux et fédéraux. Elle pourrait aussi inclure des collectivités autochtones urbaines et d'autre nature dont les institutions autonomes sont d'une envergure plus restreinte que celles des collectivités dotées d'une assise territoriale, en ce qui concerne du moins la gestion des terres. Les institutions ou les gouvernements urbains disposeront de types de pouvoirs, de niveaux de compétence et d'arrangements administratifs et de financement différents. Dans bien des domaines -- dans la plupart d'entre eux, en fait -- les Autochtones vivant en milieu urbain peuvent participer intégralement aux droits et aux responsabilités rattachés à la citoyenneté locale, provinciale et fédérale. Toutefois, dans d'autres domaines, comme ceux qui sont au coeur de la survie culturelle, les Autochtones vivant en milieu urbain pourraient créer leurs propres services et institutions. Ces institutions seront confrontées à des difficultés à la fois communes aux gouvernements autochtones dotés d'une assise territoriale et uniques à la situation urbaine. Mais ces arrangements d'autonomie gouvernementale pourraient constituer, pour les peuples autochtones, un moyen de préserver leurs langues et leurs traditions culturelles, ainsi que d'améliorer leur situation sociale et économique.

Le présent document part de l'hypothèse qu'un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale fait partie de la Constitution en ce sens qu'il s'agit d'un droit ancestral reconnu à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* de 1982. Il examine ensuite comment l'on pourrait mettre en pratique la notion d'autonomie gouvernementale dans les régions urbaines. Le but n'est pas de proposer un modèle particulier de gouvernement ou d'institution autonome, mais d'exposer diverses options et possibilités, et de soulever des problèmes et des questions qu'il est nécessaire de régler au moment

⁴ I. Cowie, *Future Areas of Jurisdiction and Coordination Between Aboriginal and Non-Aboriginal Governments*, (Kingston : Institut des relations intergouvernementales, 1987), p. 13.

de mettre au point des arrangements réalisables. Le reste de la présente introduction décrit le contexte dans lequel s'inscrit l'établissement de l'autonomie gouvernementale en milieu urbain. Il passe brièvement en revue les différentes catégories juridiques dans lesquelles ont été divisés les peuples autochtones du Canada, et présente diverses questions liées aux responsabilités qu'assument actuellement les gouvernements fédéral et provinciaux à l'égard de ces derniers⁵. La deuxième section, qui traite du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale lui-même, décrit comment ce droit pourrait être exercé dans des milieux urbains différents et par rapport à d'autres droits ancestraux. La troisième section porte sur différents modèles et éléments de gouvernement; elle passe en revue différents modèles de gouvernement, ainsi que différentes options concernant l'appartenance, les structures de gouvernement, les pouvoirs des gouvernements autochtones, l'accès aux terres et aux ressources, le financement et les relations intergouvernementales. La dernière section du document renferme quelques conclusions.

Avant de poursuivre, il est important de préciser ce que l'on entend par « urbain » dans le présent contexte. Dans ce document-ci, le mot « urbain » désigne les villes de grande ou de petite taille qui comptent une population autochtone importante, mais où les Autochtones sont minoritaires par rapport au reste de la population de l'endroit. Cette définition engloberait des villes de grande taille comme Vancouver, Toronto, Montréal, Calgary, et Halifax, ainsi que des villes de taille plus restreinte. Le document ne traite pas directement de la situation de l'autonomie gouvernementale exercée hors d'une réserve en milieu rural, dans de petites villes et dans des endroits éloignés, ou dans des collectivités où les Autochtones sont majoritaires.

La population autochtone du Canada

Les Autochtones du Canada sont habituellement connus sous le nom d'Indiens, d'Inuit et de Métis. Ils sont caractérisés par des identités culturelles, linguistiques et juridiques diversifiées. Les Autochtones qui ont été regroupés sous l'étiquette des « Indiens » depuis le contact avec les Européens sont en fait les membres de diverses nations autochtones telles que les Micmacs, les Cris, les Ojibwas et les Gitksans. Les Indiens parlent aussi diverses langues, et possèdent des économies traditionnelles, des systèmes politiques et des habitudes de vie qui varient selon la région. À ces différences culturelles originales s'ajoutent des distinctions de nature juridique. La législation fédérale a réparti la population indienne en catégories juridiques, assorties de droits et de restrictions qui diffèrent. Les Indiens dits inscrits sont ceux qui sont enregistrés en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Cette dernière établit un système complexe d'enregistrement⁶. Les définitions ont varié au gré des révisions de la *Loi sur les Indiens*, et elles reposent sur divers critères, dont le degré d'ascendance indienne, la parenté, le mode de vie et l'appartenance à un groupe constitué. Le critère du mode de vie a été éliminé en 1951 lorsqu'un élément de « groupe constitué » a été ajouté. Le degré d'ascendance indienne demeure un facteur pour la détermination du statut, tout comme la parenté.

⁵ Le contexte de l'autonomie gouvernementale devrait également inclure un profil de la population autochtone et de ses caractéristiques socio-économiques. Ce profil est présenté dans le document qu'Evelyn Peters a préparé pour la conférence.

⁶ La description du système d'enregistrement est tirée de B. Morse, « The Aboriginal Peoples of Canada », dans B. Morse (sous la dir. de). *Aboriginal Peoples and the Law: Indian, Métis and Inuit Rights in Canada*, (Ottawa : Carleton University Press, 1991), p. 3.

Il a été soutenu que : [TRADUCTION] « le résultat net est que le texte actuel de la *Loi sur les Indiens* comporte un système hybride de définition du statut qui empêche les Indiens d’avoir une emprise quelconque sur le processus décisionnel »⁷. Sous certaines réserves, les Indiens inscrits ont droit à l’appartenance à l’effectif d’une bande, à la résidence dans une réserve, à des exemptions fiscales, à des droits issus de traités ainsi qu’à des programmes fédéraux spéciaux. À l’heure actuelle, il existe au Canada environ 600 bandes indiennes et quelque 2 360 réserves. Environ la moitié des Indiens inscrits sont aussi des Indiens visés par un traité, les descendants d’une nation ou les membres enregistrés d’une bande qui a signé un traité. Avant la Confédération, les traités étaient signés entre les nations indiennes et la Couronne par l’entremise de représentants du gouvernement britannique⁸. Ils ont été conclus dans les Maritimes, en Ontario et sur l’île de Vancouver entre 1693 et 1862, et comportaient des dispositions relatives à la paix, aux alliances politiques et militaires, au commerce et aux terres. Quelques traités liés aux terres ont ouvert la voie à l’implantation agricole, tandis qu’en Ontario, les traités Robinson-Huron et Robinson-Superior ont lancé le secteur de l’exploitation minière. La Proclamation royale de 1763 confère plus de légitimité aux traités et fixe le contexte dans ils s’inscrivent. Elle partage le statut constitutionnel des traités et, aujourd’hui, les Autochtones font valoir que la Proclamation est une reconnaissance de leur statut en tant que nations et de l’existence d’une relation spéciale avec la Couronne, car elle reconnaissait [TRADUCTION] « plusieurs nations ou tribus d’Indiens » sous la « protection » de la Couronne.

Après la Confédération, le gouvernement du Canada a assumé la responsabilité des traités et de l’établissement de traités. Les principaux traités qui ont été conclus après la Confédération sont les onze traités numérotés qui visent les provinces des Prairies, et s’étendent jusqu’au sud des Territoires du Nord-Ouest, à certaines parties du Territoire du Yukon, au nord-est de la Colombie-Britannique et au nord de l’Ontario. Les traités de 1923 et 1929 couvrent aussi des parties de l’Ontario. En général, les traités datant d’après la Confédération prévoyaient la création de réserves exclusives, des paiements en espèces et des rentes destinés aux membres des bandes et à leurs descendants, ainsi que quelques droits à la chasse, à la pêche, au piégeage et à l’éducation⁹. Parmi les traités modernes se trouvent la Convention de la Baie James et du Nord québécois (1975), la Convention du Nord-Est québécois (1978), la Convention définitive des Inuvialuit (1984) et les accords (éventuels) sur les revendications territoriales que négocient actuellement les gouvernements fédéral et provinciaux et les peuples autochtones.

L’interprétation des traités continue d’être une pomme de discorde entre les peuples autochtones et les gouvernements canadiens. Ces conflits sont liés à des notions différentes quant à l’utilisation des terres, à des différends au sujet du sens original de traités et du contexte dans lequel ils ont été conclus, de même qu’à la mise en oeuvre subséquente de leurs dispositions. En 1982, la Proclamation royale a été reconnue dans la *Loi constitutionnelle* de 1982. Dans l’arrêt Simon (1986), la Cour suprême a reconnu les droits de chasse que contenait censément le Traité de 1752 entre le peuple micmac et l’État. La cour a précisé aussi que, pour l’identification et l’interprétation des traités, il

⁷ *Ibidem*, p. 4.

⁸ B. Wildsmith, « Pre-Confederation Treaties » dans B. Morse (sous la dir. de), *Aboriginal Peoples and the Law*.

⁹ Voir N. Zlotkin, « Post-Confederation Treaties », dans B. Morse (sous la dir. de), *Aboriginal Peoples and the Law*.

faudrait tenir compte non seulement du texte écrit de ces derniers, mais aussi du contexte dans lequel ils avaient été conclus¹⁰.

De nombreux Indiens ont une ascendance indienne et une affiliation culturelle, mais ne sont pas inscrits comme Indiens en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Certains n'ont jamais été inscrits parce qu'ils vivent dans une région éloignée ou qu'ils étaient absents de leur collectivité au moment de l'inscription¹¹. D'autres ont perdu leur statut involontairement ou volontairement par émancipation. En échange de la renonciation à leur statut, ces personnes obtenaient le droit de vote ainsi que d'autres droits rattachés à la citoyenneté canadienne. Avant 1985, les femmes qui épousaient un homme non inscrit perdaient aussi leur statut, et ne pouvaient le transmettre à leurs enfants. En 1985, le projet de loi C-31 a modifié la *Loi sur les indiens* de manière à faire disparaître certaines des dispositions discriminatoires relatives au statut. Il a permis la réintégration d'un grand nombre de personnes qui avaient perdu leur statut ou auxquelles celui-ci avait été refusé, et disposait que toutes les personnes déjà enregistrées comme Indien inscrit le demeureraient. Le projet de loi C-31 permettait aussi aux bandes d'établir leurs propres codes d'appartenance. En 1991, environ 90 000 Indiens inscrits (18 %) étaient des Indiens nouvellement inscrits ou des enfants de ces derniers. Ces Indiens sont souvent appelés « nouveaux inscrits » ou « Indiens en vertu du projet de loi C-31 ».

Les Indiens non inscrits peuvent aussi être des « Indiens visés par un traité » si leurs ancêtres étaient membres de collectivités qui avaient signé un traité. Cependant, leur accès aux droits issus des traités est restreint. Certaines de ces Indiens ne sont tout simplement pas reconnus comme étant visés par un traité, même si leurs ancêtres vivaient dans une région soumise à un traité. D'autres ont été rayés des listes de traités lorsqu'ils ont renoncé à leur statut d'Indien ou l'ont perdu. Certains Indiens dont le statut a été rétabli en vertu du projet de loi C-31 ne figurent pas encore sur les listes de traités.

Les origines des Métis est une question complexe elle aussi. Ces derniers sont souvent désignés comme les descendants de la population franco-indienne qui s'était établie près de la rivière Rouge. Cependant,

[TRADUCTION] Les cultures métisses ont acquis une variété de formes historiques et régionales, ce qui fait qu'il est difficile de les caractériser. Des groupes de Métis ont existé avant et après l'époque de rivière Rouge/Batoche, qui a duré de 1880 à 1885. Ils comprennent les Métis de la région de l'Atlantique, les collectivités des Sang-Mêlé de la Baie d'Hudson qui sont éparpillées aux quatre coins dupays, ainsi que les populations de Métis des Territoires et du Québec¹².

¹⁰ N. Lyon, *Aboriginal Peoples and Constitutional Reform in the 90s*, étude de base n° 7 du Projet de réforme constitutionnelle de l'Université York, (North York : Centre for Public Law and Public Policy, Université York, 1991), p. 5.

¹¹ D'autres informations sur les multiples raisons pour lesquelles des Indiens ont ainsi été privés de leurs droits ou n'ont pas été inclus comme Indiens inscrits sont présentées dans un document du Congrès des peuples autochtones, *Bill C-31 and The New Indian Act*; Guidebook No. 1 Applying for Status (Ottawa : Congrès des peuples autochtones, 1985) et Guidebook No. 2 Protecting Your Rights (Ottawa, Congrès des peuples autochtones, 1986).

¹² Commission d'enquête sur la Constitution du Conseil national des Autochtones du Canada, *Métis: Peoples and Nations*, document de travail n° 3, (Ottawa : Conseil national des Autochtones du Canada, février, 1992).

Une définition large des Métis englobe toutes les personnes d'ascendance mixte indienne et non indienne qui se déclarent comme métis et sont acceptées par la collectivité des Métis. Dans les années 1800, quelques Métis ont reçu des concessions de terres ou des certificats d'argent au lieu des paiements prévus par les traités et du droit à des réserves. Lorsque la première *Loi sur les Indiens* a été adoptée, en 1876, les Métis qui avaient droit à des certificats d'argent n'ont pu s'inscrire comme Indiens. Cependant, en vertu du projet de loi C-31, certaines personnes qui se déclarent comme métis ont été reconnues par le gouvernement fédéral comme Indiens inscrits. La population des Métis demeure concentrée dans les Prairies, mais on en compte aussi dans les Territoires du Nord-Ouest, en Colombie-Britannique, au Québec, en Ontario et dans les provinces de l'Atlantique.

Les Inuit habitaient traditionnellement les régions arctiques du Canada, dans ce qui constitue aujourd'hui les Territoires du Nord-Ouest, le nord du Québec et le Labrador. Ils représentent la majorité de la population nordique et sont demeurés distincts au point de vue culturel et géographique. Les Inuit n'ont pas de réserves ou de traités historiques importants, mais sont signataires de la Convention de la Baie James et de la Convention du Nord-Est québécois.

La population autochtone se distingue donc par des identités nationales, culturelles et régionales différentes. La toute première de ces différences est les catégories juridiques qu'a établies le gouvernement canadien. Les définitions juridiques ont fragmenté la population indienne en plusieurs catégories, qui sont souvent source de confusion : Indiens inscrits, non inscrits, soumis à un traité, non soumis à un traité et visés par le projet de loi C-31. Ces distinctions se reflètent dans les structures et les objectifs des organisations politiques autochtones nationales. Les Inuit sont représentés par l'Inuit Tapirisat du Canada. L'Assemblée des Premières nations (AFN) représente les bandes d'Indiens inscrits du pays tout entier. Cette organisation est donc axée sur les intérêts de ces collectivités dotées d'une assise territoriale. Le Métis National Council (MNC) représente principalement les Métis des Prairies et de la Colombie-Britannique, dont les origines remontent à la colonie de la rivière Rouge. Le Conseil national des Autochtones du Canada (CNAC) -- dont le nom a récemment été changé pour celui de Congrès des peuples autochtones -- désigne comme ses membres tous les Indiens vivant à l'extérieur des réserves ainsi que les Métis vivant à l'extérieur des Prairies. Cette organisation inclut donc les Indiens inscrits vivant hors des réserves, visés par le projet de loi C-31 ou non inscrits, de même que les Métis, dont un grand nombre jouissent de droits issus de traités et d'autres ont un titre autochtone.

Au nombre des distinctions culturelles et juridiques principales figure en outre une grande variété de différences d'ordre politique, social et économique, qui sont liées à l'établissement de collectivités autochtones individuelles depuis le contact avec les Européens et d'autres colons. Si l'on veut que l'autonomie gouvernementale contribue au bien-être des peuples autochtones, il sera nécessaire de reconnaître ces différences. Le but que l'on vise ici n'est pas de légitimer ou de perpétuer les différences, mais de reconnaître qu'il faut en tenir compte. Si, il est possible que les catégories juridiques soient modifiées ou dissoutes dans l'avenir, les divisions historiques qu'elles ont créées subsisteront et devront, à la longue, être guéries.

Responsabilité des gouvernements fédéral et provinciaux

Les vues contradictoires au sujet des responsabilités gouvernementales compliquent depuis

longtemps la politique relative aux peuples autochtones¹³. Le problème de la responsabilité a une incidence sur les questions de compétence, d'accès aux services et aux programmes, et de financement¹⁴. Le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle* de 1867 confère au gouvernement fédéral la compétence sur « les Indiens et les terres réservées aux Indiens ». Cette mesure a accordé au gouvernement fédéral une compétence législative exclusive à l'égard des traités et des réserves, ainsi que de vastes pouvoirs sur la vie des peuples autochtones. Le gouvernement a toutefois choisi de restreindre sa responsabilité. L'application des lois et des programmes spéciaux du gouvernement fédéral se limite aux personnes définies comme Indiens inscrits dans la *Loi sur les Indiens*. Depuis les années 1960, le gouvernement fédéral restreint également de façon générale sa responsabilité à l'égard de la prestation de services et de l'octroi de fonds à la population d'Indiens inscrits vivant hors des réserves. La situation varie d'une province à un autre, mais le gouvernement fédéral supporte en tout ou en partie les coûts relatifs aux services dispensés dans les réserves, tandis que les provinces ou les bandes agissent comme agents de prestation. Le gouvernement fédéral peut payer les services fournis aux Indiens inscrits qui quittent une réserve pour peu de temps. Le ministère des Affaires indiennes finance aussi les études postsecondaires et les services de santé destinés aux Indiens inscrits, vivant dans les réserves ou hors de ces dernières. En outre, les programmes destinés à l'ensemble des Autochtones dans des domaines tels que le logement et l'emploi sont répartis entre un certain nombre de ministères fédéraux. À part cela, les dépenses et les responsabilités qui s'appliquent aux Indiens inscrits vivant hors des réserves sont généralement laissées aux provinces.

Les provinces ont fait valoir qu'elles n'ont aucune responsabilité spéciale envers les Autochtones. Hormis quelques programmes spéciaux destinés à tous les Autochtones, les gouvernements provinciaux traitent en général les Indiens inscrits ou non inscrits comme s'ils faisaient partie de la population générale de la province au chapitre du financement et de la prestation de services. Aucun gouvernement, sauf l'Alberta, n'a assumé une responsabilité spéciale quelconque à l'endroit des Métis. Le gouvernement albertain a accepté d'être responsable des Métis vivant dans huit établissements de la province qui ont été mis de côté pour eux en 1938¹⁵.

Les Inuit tombent sous le coup du paragraphe 91(24) par suite d'une décision que la Cour suprême a rendue en 1939. Cependant, ils ne relèvent pas de la *Loi sur les Indiens*. Dans les territoires du Nord-Ouest, au Québec et au Labrador, les Inuit bénéficient de programmes sociaux et économiques que finance le ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord canadien. La plupart d'entre eux continuent de vivre dans des territoires traditionnels qui sont aujourd'hui considérés exclusivement comme des terres conférées par entente, ou actuellement déterminés par suite de négociations relatives à des revendications territoriales.

¹³ Pour une analyse des questions de compétence et de responsabilité, voir B. Morse, « Government Obligations, Aboriginal Peoples and Section 91(24) », et A. Pratt, « Federalism in the Era of Aboriginal Self-Government », dans D. Hawkes (sous la dir. de), *Aboriginal Peoples and Government Responsibility*, (Ottawa : Carleton University Press, 1989).

¹⁴ D. Hawkes, *The Search for Accommodation*, (Kingston : Institut des relations intergouvernementales, 1987), p. 9.

¹⁵ L'Alberta s'est jointe récemment à toutes les autres provinces pour accepter que les Métis étaient visés par le paragraphe 91(24), mais de façon à éviter de perturber les établissements de Métis créés par la province en 1938, et confirmés de nouveau dans une loi provinciale proclamée en 1990, avec le soutien de l'Alberta Federation of Métis Settlements.

Le gouvernement fédéral a choisi de n'exercer qu'une responsabilité restreinte à l'égard des peuples autochtones, mais la situation juridique n'est pas encore claire. Une question non résolue est la portée du paragraphe 91(24). Selon les organisations qui représentent les Indiens non inscrits et les Métis, cette disposition devrait être interprétée comme incluant tous les Autochtones. Le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle* de 1982 reconnaît et confirme les droits ancestraux et issus de traités existants des Indiens, des Inuit et des Métis. Cependant, en étant exclus de la portée du paragraphe 91(24), de nombreux Indiens non inscrits et Métis ne peuvent exercer de droits issus de traités et être parties à la plupart des règlements relatifs à des revendications territoriales. Le Conseil national des Autochtones du Canada a plaidé en faveur de l'« équité d'accès » :

[TRADUCTION] L'équité d'accès signifie que chaque Autochtone présent au Canada, qu'il s'agisse d'un Métis, d'un Inuit, d'un Indien inscrit ou d'un Indien non inscrit vivant à l'intérieur ou à l'extérieur d'une réserve, a une chance égale de bénéficier des droits autochtones ou issus d'un traité (y compris les droits établis en vertu d'un accord lié à une revendication territoriale) s'ils a, à l'égard de ces droits, une relation bénéficiaire qui peut être démontrée¹⁶.

Le CNAC a suggéré que l'on intègre le principe de l'équité d'accès à une entente constitutionnelle en matière d'autonomie gouvernementale.

Une seconde question met en cause la relation entre l'État et les peuples autochtones. Ces derniers font valoir que l'État entretient une relation spéciale avec tous les peuples autochtones, une relation qui fait partie intégrante du processus de conclusion de traités ainsi que de la Proclamation royale de 1763. Cette relation porte le nom de relation fiduciaire, et elle oblige l'État à protéger les intérêts des peuples autochtones. Dans des décisions récentes, la Cour suprême a explicité la notion d'obligation fiduciaire de l'État. En 1984, dans l'arrêt Guérin, la Cour a commencé à s'éloigner de la tradition qui consistait à autoriser l'État à exercer sa compétence à l'égard des peuples autochtones à leur détriment. Dans l'arrêt Sparrow (1990), la Cour a redonné vie à l'obligation spéciale dans laquelle se trouve l'État de protéger les Premières nations¹⁷. Lyon soutient que la responsabilité fiduciaire principale incombe au gouvernement fédéral, mais que les gouvernements provinciaux la partagent eux aussi car ils ont la capacité législative d'agir sur les intérêts des Autochtones.

L'incertitude qui découle de cette situation pour ce qui est de la responsabilité crée des problèmes pour tous les Autochtones, et plus particulièrement ceux qui vivent hors des réserves. Les conflits de compétence ont mené à une prestation de services et un financement inadéquats. En outre, les différences entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux font obstacle aux efforts des peuples autochtones pour prendre en charge la prestation de leurs propres programmes et services¹⁸. Comme les peuples autochtones s'orientent vers l'autonomie gouvernementale, il est essentiel de clarifier ces questions. Les gouvernements autochtones auront besoin d'un appui financier et, cette question, à son tour, dépend de l'étendue de la compétence et de la responsabilité des

¹⁶Commission d'enquête sur la Constitution, Conseil national des Autochtones du Canada, *Equity of Access: The Forgotten Majority Speaks*, document de travail n° 4 (Ottawa : Conseil national des Autochtones du Canada, 1992).

¹⁷ Lyon, *Aboriginal Peoples and Constitutional Reform in the 90s*, p. 9.

¹⁸ J. Ryan, *Wall of Words: The Betrayal of the Urban Indian*, (Toronto: Peter Martin Associates Limited, 1978).

Autochtones.

Il y a deux autres aspects du contexte dans lequel s'inscrit l'autonomie gouvernementale des Autochtones vivant en milieu urbain qu'il importe de souligner. Le premier est leur situation socio-économique; le second, la nature des institutions autochtones urbaines déjà établies ou qui commencent tout juste à voir le jour.

La population autochtone urbaine croît rapidement; en fait, depuis dix ans, elle a doublé¹⁹. Environ 40 p. 100 des Indiens inscrits vivent en dehors des réserves et en milieu urbain, et la majorité des Indiens non inscrits et des Métis vivent dans des villes. À cause d'une combinaison de facteurs d'ordre social, économique et politique, la migration vers les villes s'est intensifiée, et l'on peut s'attendre à ce que cette tendance se poursuive à mesure qu'augmente la population dans les réserves. La population autochtone urbaine, dans son ensemble, est plus jeune, plus féminine, plus transitoire et plus dépendante de revenus de transfert que la population urbaine en général. En fait, la situation générale est marquée par la pauvreté, le chômage et des normes de santé, d'éducation et de logement de piètre qualité -- encore qu'il soit évident que ce ne sont pas tous les Autochtones vivant dans les villes qui correspondent à ce profil. En général, toutefois, on peut dire que la population autochtone vivant en milieu urbain est marginalisée d'un point de vue économique et social.

Les problèmes -- d'ordre économique, social et culturel -- auxquels sont confrontés les Autochtones vivant en milieu urbain au Canada ont amené ces derniers à établir des services et des institutions qui conviennent à leurs besoins particuliers, et à corriger les graves problèmes qui les assaillent. Un document établi en vue de la présente conférence expose la nature des organismes autochtones de ce genre dans trois villes du Canada²⁰. La portée de ces institutions est plus vaste, même dans ces trois villes, et puise de sa force auprès d'organisations existant depuis longtemps, comme le réseau de centres d'accueil autochtones. Les formes d'organisation des institutions existantes, ainsi que l'étendue de leurs services, révèlent certaines des possibilités qu'offre l'autonomie gouvernementale des Autochtones non dotés d'une assise territoriale, mais aussi les faiblesses du cadre politique et institutionnel actuel. Les institutions sont restreintes dans leurs activités par un manque d'autonomie et une aide financière insuffisante et inégale. Ces organismes autochtones doivent aussi se conformer à des directives et des normes de programme fédérales, provinciales et municipales qui ne sont pas axées sur les besoins des collectivités autochtones. Par conséquent, dans une très large mesure au moins, l'autonomie gouvernementale des Autochtones qui vivent en milieu urbain peut être considérée comme un moyen d'acquérir plus d'autonomie (d'indépendance financière aussi) par rapport aux institutions existantes et en développement, ainsi qu'aux fonctions qu'elles accomplissent.

¹⁹ Voir Peters.

²⁰ Stewart Clatworthy, Jeremy Hull et Neil Loughton, « Urban Aboriginal Organizations: Edmonton, Toronto and Winnipeg ».

II. L'EXERCICE DE L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE ET SES RÉPERCUSSIONS POUR LES AUTOCHTONES VIVANT EN MILIEU URBAIN

Introduction

Le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle* de 1982 reconnaît et confirme « les droits existants -- ancestraux ou issus de traités -- des peuples autochtones du Canada ». Les organisations autochtones font valoir que le droit à l'autonomie gouvernementale découle de la souveraineté inhérente des peuples autochtones. Il peut donc être dit qu'en tant que droit existant et inhérent, le droit à l'autonomie gouvernementale est déjà inclus au paragraphe 35(1). Et même si, au cours de la série récente de négociations constitutionnelles, des organisations autochtones se sont efforcées de faire en sorte que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale soit explicitement reconnu dans la Constitution (en modifiant l'article 35), elles soutiennent maintenant que cette reconnaissance explicite n'est pas strictement nécessaire pour que l'autonomie gouvernementale devienne réalité²¹.

L'exercice réel du droit à l'autonomie gouvernementale peut varier selon sa relation avec d'autres droits autochtones. Certaines collectivités occupent leurs propres terres traditionnelles. D'autres se composent principalement de membres d'une nation visée par un traité particulière. Il existe aussi des collectivités dites « mixtes » qui sont situées au sein des terres traditionnelles d'une nation particulière ou qui entretiennent des liens avec diverses nations autochtones. Ces situations comportent toutes des applications différentes des droits ancestraux et issus de traités, et le droit à l'autonomie gouvernementale en fait partie.

Quatre façons d'exercer l'autonomie gouvernementale

Dans la mesure où le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est associé à d'autres droits autochtones, il existe donc un certain nombre de moyens possibles d'exercer ces droits. Cependant, la voie que l'on choisit pour faire valoir le droit à l'autonomie gouvernementale aura des répercussions sur la façon dont les Autochtones vivant en milieu urbain l'appliquent.

Il existe essentiellement quatre façons générales d'exercer le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, et chacune comporte des répercussions différentes pour les Autochtones vivant en milieu urbain.

1. Gouverner le territoire traditionnel

Avant la colonisation européenne, la majeure partie de ce qui est aujourd'hui le Canada était gouvernée par une nation autochtone ou une autre, dans des limites territoriales plus ou moins définies. Les peuples autochtones soutiennent que leurs droits de gouverner leurs territoires traditionnels ne se sont jamais éteints, et que l'exercice d'un droit inhérent pourrait fort bien

²¹ C'est aussi le point de vue de la Commission royale sur les peuples autochtones. Voir *Partenaires au sein de Confédération : les peuples autochtones, l'autonomie gouvernementale et la Constitution* (Ottawa : Ministre des Approvisionnement et Services, 1993), surtout aux p. 33 à 38.

comporter un exercice de compétence de la part de nations autochtones particulières à l'égard de leur territoire ancestral.

Dans les centres urbains, les familles et les collectivités autochtones habitent dans les limites d'au moins un territoire original, tel que défini et réglé de manière traditionnelle parmi les peuples autochtones. Les Micmacs de Halifax ou les Algonquins d'Ottawa-Hull en sont deux exemples. Ces peuples jouissent donc peut-être de certains droits et de certains pouvoirs découlant du fait qu'ils étaient les premiers à occuper ce territoire, et s'étendant au-delà de la zone urbaine. Il pourrait s'agir, notamment, de droits liés à la gestion des ressources naturelles ou de l'accès à des droits de chasse, de pêche et de piégeage et autres droits de récolte. Ces droits ne s'appliqueraient toutefois pas aux Autochtones qui n'habitent pas leur territoire original ou, cela va sans dire, aux non-Autochtones.

2. Gouverner une assise territoriale plus restreinte

Par suite de l'installation d'Autochtones dans des réserves, ainsi que de règlements territoriaux subséquents et de droits connexes issus de traités, les droits ancestraux d'un grand nombre de peuples autochtones sont principalement définis en fonction d'une assise territoriale. Dans ces situations, l'exercice d'un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est donc peut être plus vaste que l'autonomie gouvernementale qui peut être exercée sur le territoire traditionnel (hors-réserve), à cause de limites imposées à la compétence continue des Autochtones à l'égard des territoires traditionnels, dont sa suppression et son usurpation par des administrations non autochtones. Toutefois, cette forme d'autonomie gouvernementale est également plus restreinte que la forme traditionnelle de gouvernement en ce sens que ses pouvoirs sont liés à une assise territoriale précise et, dans certains cas, très restreinte, comparativement au territoire traditionnel des nations autochtones. Néanmoins, dans le contexte canadien moderne, on conçoit surtout que l'autonomie gouvernementale des Autochtones est exercée sur une assise territoriale, ne serait-ce que parce qu'il existe un territoire distinct des collectivités non autochtones. La structure territoriale cadre avec le modèle européen de gestion territoriale qui a été importé au Canada.

La plupart des grandes populations urbaines d'Autochtones comportent au sein de leur collectivité quelques personnes au moins (ou, dans des cas comme la ville de Calgary, une majorité de la population autochtone) qui jouissent de droits ancestraux particuliers liés à une assise territoriale, ainsi que certains droits issus de traités. À mesure que l'on règlera des revendications territoriales et que l'on conclura d'autres règlements, encore plus d'Autochtones vivant en milieu urbain deviendront les bénéficiaires potentiels de droits issus de traités « modernes ».

3. Gouverner les membres d'une nation autochtone vivant hors de leur assise territoriale

Si l'on veut que l'autonomie gouvernementale des nations autochtones ait tout son sens, il faudra qu'elle s'étende aux membres de ces dernières, où qu'ils vivent, du moins pour certaines questions. On peut donc considérer que l'application extraterritoriale de l'autonomie gouvernementale par des gouvernements autochtones dotés d'une assise territoriale comme un élément important de n'importe quel arrangement. Le droit de gérer les services de bien-être à l'enfance par exemple ne serait pas exercé pleinement si la compétence prenait fin dès qu'un membre d'une famille quittait une réserve pour vivre en ville.

La façon dont ces droits de gouvernement sont mis en oeuvre dans la pratique peut dépendre de diverses circonstances. Des pouvoirs pourraient être délégués à des institutions autochtones urbaines par des gouvernements autochtones établis en vertu des deux sources précédentes de droits inhérents (c'est-à-dire, des gouvernements exerçant leur compétence à l'égard de territoires traditionnels, et les gouvernements dotés d'une assise territoriale plus restreinte). Il est également important de prendre en considération les avantages extraterritoriaux. Plus particulièrement, l'accès à des terres ainsi qu'à d'autres ressources, de même que les ressources financières qui en découlent, sont une question de première importance pour les Autochtones urbains qui désirent tirer profit de leurs droits ancestraux.

4. Gouverner les membres d'une population autochtone générale

La quatrième façon d'exercer un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale des Autochtones est le droit qu'ont les collectivités autochtones en général, où qu'elles existent au Canada, de se gouverner elles-mêmes. À défaut d'une reconnaissance constitutionnelle explicite, ce droit peut rester défini en termes vagues, encore qu'il puisse être expressément prescrit par un traité national (c'est-à-dire une entente de protection en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* de 1982) pour gouverner les droits de tous les Autochtones, indépendamment de leur statut, de leur origine ou de leur lieu de résidence.

Cette forme d'autonomie gouvernementale convient peut-être le mieux aux collectivités urbaines mixtes d'Autochtones vivant hors de leur territoire traditionnel, ou lorsqu'il existe une combinaison de personnes, certaines soumises à des droits issus de traités et d'autres non. C'est dans cette catégorie que sembleraient se ranger les collectivités autochtones générales de Vancouver ou de Toronto.

Le fait d'établir une distinction entre ces façons d'exercer le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale peut paraître par trop abstrait aux yeux d'un grand nombre de gens, et être perçu comme une perpétuation du legs juridique qui consiste à « diviser » et à « conquérir » les peuples autochtones du Canada. Il ne s'agit toutefois pas d'une question dont il est possible de faire abstraction. La mise en oeuvre concrète de l'autonomie gouvernementale, ainsi que les structures de pouvoir qui l'accompagnent, dépendront de l'origine perçue des droits à l'autonomie gouvernementale et, partant, de la légitimité politique du gouvernement autochtone. C'est aux peuples autochtones eux-mêmes qu'il appartient de déterminer le fondement sur lequel reposera l'autonomie gouvernementale. Cependant, du point de vue du présent document, l'autonomie gouvernementale des Autochtones doit traiter pleinement de la situation et des problèmes des habitants des villes si l'on veut qu'elle relève les défis auxquels font aujourd'hui face les peuples autochtones du Canada.

Vu la diversité des situations urbaines, les Autochtones ont manifestement intérêt à veiller à ce que leurs droits fondamentaux ne soient pas liés au fait de résider dans un territoire particulier. Si certaines collectivités autochtones urbaines sont situées sur des terres traditionnelles et possèdent des droits liés à ce territoire, de nombreux résidents des villes vivent hors de leurs territoires originaux, ou se déplacent d'une collectivité à une autre. Il sera donc peut-être nécessaire de prévoir la mobilité des droits ancestraux, afin de garantir que les Autochtones qui vivent dans des collectivités mixtes ou à l'extérieur de terres traditionnelles seront en mesure de protéger leurs cultures, leurs langues et

leurs traditions. Le Conseil national des Autochtones du Canada fait valoir que les Autochtones doivent en venir à savoir qu'indépendamment de l'endroit où ils vivent, l'exercice de leurs droits fondamentaux sera accepté et encouragé sur le même pied que les autres²². Des mesures légales prévoyant la mobilité des droits garantirait que ces derniers ne seraient pas nécessairement rattachés à une assise territoriale, ce qui autoriserait donc la création de diverses formes d'autonomie gouvernementale en milieu urbain.

Il est question, à la section suivante du présent document, de formes précises d'autonomie gouvernementale pour les Autochtones vivant en milieu urbain, et, plus précisément, de six questions clés. Il est important de garder à l'esprit les différentes voies d'autonomie gouvernementale qui sont exposées ici. Le principal problème que pose la réalisation entière du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale dans les villes est de le fait de s'assurer qu'il est reconnu que ce droit s'applique aux Autochtones en général et ne dépend pas uniquement de l'endroit où vivent ces derniers.

Le but n'est pas de nier ou d'amoindrir les droits d'autonomie gouvernementale qui sont associés à d'autres droit inhérents ou issus de traités. Toutefois, la mise en oeuvre pratique de l'autonomie gouvernementale en milieu urbain devra traiter directement du chevauchement des pouvoirs d'autonomie. Nous constatons déjà dans plusieurs centres urbains l'existence d'un conflit entre diverses organisations autochtones dotées d'une composition et d'une base politique différentes, qui sont le reflet des distinctions établies dans les fondements juridiques de leur droit à l'autonomie gouvernementale. Il est nécessaire de trouver des moyens d'amoindrir ces conflits lorsqu'ils ne font qu'entraver l'avancement de l'autonomie gouvernementale des Autochtones, et de prévoir des relations de coordination et de collaboration dans les cas où des organisations autochtones différentes devront coexister, faute de quoi l'on perpétuerait les situations actuelles où de nombreux Autochtones particuliers tombent dans les fissures que créent les divisions politiques.

Parmi ces dernières questions, il sera nécessaire de coordonner et d'adapter avec les institutions autonomes urbaines l'aspect « extraterritorial » des gouvernements autochtones dotés d'une assise territoriale. Les Autochtones des villes voudront aussi bénéficier des aspects plus larges des droits ancestraux -- comme des terres et des ressources situées en dehors de la région urbaine -- pour stimuler eux aussi leur développement culturel et économique.

²² Commission d'enquête sur la Constitution, Conseil national des Autochtones du Canada, *Orientations aborigènes pour la coexistence au Canada*, document de travail n° 1, (Ottawa : Conseil national des Autochtones du Canada, août 1991).

III. L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE DES AUTOCHTONES EN MILIEU URBAIN DANS LA PRATIQUE

Formes d'autonomie gouvernementale urbaine

La distribution des populations urbaines donne lieu à des formes différentes d'autonomie gouvernementale urbaine. Trois modèles sont présentés dans les pages qui suivent : premièrement, un *modèle fondé sur la communauté d'intérêt*, qui convient le mieux à une population dispersée; deuxièmement, un *modèle de quartier*, qui s'adresse à une population concentrée; troisièmement, un *modèle extraterritorial*, qui concerne les membres de nations autochtones qui ne sont pas établies dans une ville.

Dans une situation de *communauté d'intérêt*²³, la population autochtone est dispersée dans toute la ville. Martin Dunn a fait valoir que [TRADUCTION] « leur territoire serait culturel plutôt que géographique, et leur "compétence" serait définie en conséquence »²⁴. L'idée de disposer d'institutions différentes pour divers segments de la population n'est pas hypothétique. Le système scolaire distinct que l'on retrouve en Ontario en est un exemple. Dans les villes de cette province, jusqu'à quatre conseils scolaires individuels et distincts coexistent au sein d'un même territoire ou d'un territoire analogue : un conseil scolaire public anglais, un conseil scolaire public français, un conseil scolaire catholique romain anglais, et un conseil scolaire catholique romain français. Les contribuables municipaux supportent une partie du coût de l'un de ces conseils scolaires, et choisissent celui que leurs taxes financeront. Le reste des fonds provient de la province. Certains aspects du programme d'études et de la formation des enseignants sont les mêmes pour tous les conseils scolaires de la province, mais chaque conseil bénéficie encore d'une grande latitude pour ce qui est de concevoir et de mettre en oeuvre un programme d'enseignement qui répond aux besoins de la collectivité. De nombreuses institutions autochtones -- y compris des conseils scolaires -- pourraient assurer des niveaux similaires d'autonomie communautaire sans que cela porte préjudice à la prestation publique de services à la collectivité dans son ensemble.

Une autre possibilité est la concentration de la population autochtone dans un secteur donné, comme un *quartier*. Les collectivités de ce type pourraient peut-être jouer un rôle de gouvernement plus important que des collectivités dispersées. La création de quartiers autochtones a été proposée à divers moments. Au début des années 1970, Dosman a recommandé que l'on crée une enclave indienne au sein du milieu urbain²⁵. Il a indiqué qu'une collectivité résidentielle autochtone autonome, conçue avec soin, pourrait aider les Indiens et les Métis à s'adapter au milieu urbain, et contribuer à répondre à leurs besoins économiques, politiques et psychologiques. La collectivité contribuerait au développement et aux possibilités économiques, et dispenserait des services de garde d'enfants, d'enseignement, etc.

Au début des années 1970, une étude de faisabilité financée par le gouvernement fédéral a

²³ Dunn, *Access to Survival*, p. 11.

²⁴ *Ibidem*, p. 20.

²⁵ E. Dosman, *Indians: The Urban Dilemma*, (Toronto: McClelland and Stewart, 1972), p. 183 à 188.

examiné la création, au centre-ville de Winnipeg, d'un village indien urbain doté d'écoles, d'installations artistiques et culturelles, de services sanitaires et sociaux, d'installations de magasinage et de bureaux centraux pour divers organismes politiques et culturels²⁶. Ce projet a suscité une certaine attention, mais n'a jamais dépassé le stade du projet.

Ces quartiers pourraient constituer des refuges culturels et permettre davantage d'exercer l'autonomie gouvernementale en milieu urbain. Cependant, cette solution comporte des conséquences potentiellement négatives, dont la création d'une atmosphère de type ghetto. L'acquisition d'une assise territoriale urbaine ne semble pas être, à l'heure actuelle, une priorité pour les organisations autochtones urbaines. L'idée d'un quartier autochtone mérite toutefois d'être examinée²⁷.

Un modèle *extraterritorial* pourrait englober les deux modèles susmentionnés. Certaines lois des nations autochtones dotées d'une assise territoriale pourraient s'appliquer aux membres de ces nations, peu importe le lieu où ils vivent²⁸. Ces lois étendraient aux régions urbaines les pouvoirs des gouvernements dotés d'une assise territoriale. Les pouvoirs extraterritoriaux que l'on propose s'appliquent habituellement à des secteurs tels que la justice, le droit de la famille et les dispositions relatives aux services d'aide à l'enfance et aux familles, au bien-être social et à l'éducation. Il existe pour ce modèle quelques précédents. L'entente Canada-Manitoba sur les services d'aide à l'enfance indienne permet aux organismes d'aide à l'enfance indienne d'exercer leur compétence sur les enfants des membres de bande vivant en milieu urbain, à la demande des membres de la bande²⁹. Selon le projet d'entente d'autonomie gouvernementale des Premières nations du Yukon, ces dernières sont chargées de tous les citoyens autochtones qui vivent au Yukon, sur les terres indiennes du Yukon ou hors de ces dernières, dans des secteurs comme la santé, l'aide sociale et l'adoption.

Ce modèle pose un certain nombre de difficultés qu'il est possible de relever. Il créerait des services et des règlements différents pour les collectivités non autochtones et les collectivités autochtones, ainsi qu'au sein même de la collectivité autochtone urbaine. En l'absence d'une certaine coordination entre les gouvernements, la situation pourrait être source de confusion, en ce sens qu'elle donnerait lieu à une série de normes et de services différents. En outre, les résidents des villes auraient à s'assurer que leurs intérêts sont convenablement représentés dans les gouvernements dotés d'une assise territoriale dont les lois les viseraient. Le succès d'un modèle extraterritorial dépend d'ententes et de relations efficaces constantes avec les gouvernements autochtones dotés d'une assise territoriale, ainsi que de l'auto-identification, par les résidents autochtones urbains, de leur association

²⁶ Voir L. Krotz, *Urban Indians: The Strangers in Canada's Cities*, (Edmonton: Hurtig, 1980), p. 58 à 61.

²⁷ Cette idée de réserve urbaine n'est pas la même que celle de terres situées dans une région urbaine, achetées et annexées à des terres de réserve à des fins de développement commercial, etc. (et non à des fins résidentielles), comme on le propose aujourd'hui et comme on en fait l'essai dans quelques villes.

²⁸ Pour plus de détails, voir Robert Groves, « Territoriality and Aboriginal Self-Determination: Options For Legal Pluralism in Canada », document présenté au sixième colloque international de la Commission pour le droit populaire et le pluralisme juridique, Ottawa, août 1990.

²⁹ Cette entente ne traite pas des besoins des personnes qui résident en permanence hors des réserves. Une nouvelle organisation appelée Mamawi a été mise sur pied pour traiter des services d'aide à l'enfance qui s'appliquent à ce groupe à Winnipeg.

avec les collectivités dotées d'une assise territoriale.

Les éléments de l'autonomie gouvernementale

Six questions liées à l'autonomie gouvernementale sont analysées ci-après en fonction des formes de base que nous venons de voir : les questions d'appartenance, la compétence et les pouvoirs des gouvernements autochtones, les structures de gouvernement urbaines, l'accès des populations urbaines à des terres et à des ressources, le financement des gouvernements autochtones urbains, ainsi que les relations entre les gouvernements autochtones urbains et d'autres gouvernements autochtones et non autochtones.

1. *Appartenance*

L'appartenance est une question fondamentale pour l'autonomie gouvernementale, car elle détermine

³⁰ Voir D. Hawkes, *Aboriginal Self-Government: What Does it Mean?*, p. 27 et 28, où l'on explique la distinction entre un gouvernement « ethnique » et un gouvernement « public ».

³¹ R. Gibbins et J.R. Ponting, « An Assessment of the Probable Impact of Aboriginal Self-Government », dans A. Cairns et C. Williams, coordonnateurs de recherche, *The Politics of Gender, Ethnicity and Language in Canada*, (Toronto: University of Toronto Press, 1986), p. 203.

Les pouvoirs extraterritoriaux des gouvernements dotés d'une assise territoriale soulèvent aussi des problèmes d'appartenance³², ainsi que des questions concernant le type et le mode de représentation des résidents urbains au sein de ces gouvernements, et la priorité que ces derniers accorderaient à leurs intérêts. Le modèle pourrait fragmenter la collectivité urbaine, vu les différences de droits et d'accès aux services qu'il créerait pour les résidents urbains. Certains individus ne seraient citoyens d'aucune nation dotée d'une assise territoriale, et il pourrait y avoir, dans le reste de la population, une diversité de citoyennetés. Toutefois, les gouvernements urbains et dotés d'une assise territoriale seraient peut-être en mesure d'établir des ententes réciproques qui résoudraient certains de ces problèmes.

Un sujet de préoccupation important en milieu urbain est la possibilité que des individus décident de se retirer de certains services ou certaines institutions. Dans les nations autochtones dotées d'une assise territoriale, les résidents doivent se conformer aux règlements en vigueur et recourir aux services existants car il n'y en a pas d'autres de disponibles. Dans les villes, toutefois, des personnes peuvent décider de s'exclure des structures gouvernantes autochtones et de faire affaire avec des programmes municipaux, provinciaux ou fédéraux. Il s'agit là d'un élément important pour les gouvernements autochtones, car l'appui de la collectivité et un nombre minimal de personnes sont nécessaires pour garantir l'obtention d'une aide financière, et donc la viabilité des arrangements d'autonomie gouvernementale. Les collectivités urbaines devront peut-être fixer des règles régissant la possibilité de s'exclure de certaines institutions, ou déterminer si l'autonomie gouvernementale urbaine sera un « tout », dans le cadre duquel il sera obligatoire de participer à tous les secteurs que gouvernent les Autochtones, ou de ne participer à aucun.

La question générale de l'application de la *Charte* aux gouvernements autochtones déborde le cadre du présent document, mais la situation urbaine soulève quand même un certain nombre de questions liées aux droits individuels. L'obligation de prendre part à des structures gouvernantes autochtones pourrait empiéter sur les droits individuels à l'égalité avec les non-Autochtones vivant dans les mêmes secteurs. Une question connexe est celle de savoir si les non-Autochtones auront droit aux services que dispensent les organisations autochtones. Par exemple, un enfant non autochtone pourrait-il fréquenter une école autochtone?

L'appartenance à un gouvernement autochtone soulève également des questions plus larges au sujet de la citoyenneté provinciale et nationale des Autochtones. Gibbins et Ponting s'interrogent sur la mesure dans laquelle l'autonomie gouvernementale pourrait ajouter à la citoyenneté canadienne ou la modifier -- si tant est que les personnes soumises à la compétence des gouvernements autochtones la conservent³³. Selon ces deux auteurs, l'autonomie gouvernementale pourrait être fort coûteuse pour les citoyens autochtones, et comprendre une diminution de l'accès aux programmes fédéraux et provinciaux et une restriction de la mobilité³⁴. Il est nécessaire de traiter de ces sujets de préoccupation. Si l'on veut que l'autonomie gouvernementale profite aux Autochtones, il faut s'assurer qu'elle ne mettra pas en péril l'accès qu'ils ont à des droits individuels aussi importants que la sécurité de la vieillesse, l'assistance sociale, l'assurance-chômage et les régimes provinciaux de

³² Falconer fait un survol des avantages et des désavantages de ce modèle. Voir « Urban Indian Needs », p. 35.

³³ Gibbins et Ponting, « An Assessment of the Probable Impact », p. 175.

³⁴ *Ibidem*, p. 223

santé. Cassidy et Bish font valoir que l'autonomie gouvernementale des Autochtones ne doit pas nécessairement impliquer la perte des droits de résidence provinciale et de citoyenneté canadienne :

[TRADUCTION] Il n'y a aucune raison pour laquelle les Indiens ne devraient pas continuer de bénéficier des pleins droits que procure la citoyenneté canadienne et même de droits ancestraux spéciaux au Canada, si leurs gouvernements sont tout à fait reconnus. Des gouvernements différents font des choses différentes pour des individus différents. Les gouvernements chevauchent souvent d'autres gouvernements dans le cadre de leurs responsabilités ainsi que dans leur rapport avec leurs citoyens, surtout au sein d'un régime fédéral³⁵.

La relation entre la citoyenneté autochtone, la citoyenneté provinciale et la citoyenneté canadienne reste un problème fondamental qu'il faudra régler si l'on veut que l'autonomie gouvernementale fonctionne efficacement. Heureusement, les régimes fédéraux de gouvernement représentent un modèle efficace et offrent le moyen de faire coexister de multiples citoyennetés. La fédération canadienne devrait être en mesure de s'adapter pour englober la citoyenneté autochtone en plus de la citoyenneté fédérale, provinciale et municipale existante.

2. Structures gouvernantes

Les structures gouvernantes varieront selon les différents pouvoirs qui sont exercés et les différents services à fournir dans la collectivité urbaine. Un certain nombre de modèles différents ont été proposés. Le modèle de la société autochtone est fondé sur l'exemple d'associations créées dans des professions comme le droit ou la médecine³⁶. Les sociétés autochtones régleraient la question de l'appartenance et gouverneraient dans des champs restreints, comme la religion, la langue et la culture. Elles pourraient aussi établir des ententes administratives concernant la prestation de services aux membres de leur société. Des individus deviendraient membres d'une société autochtone du fait de leur identité autochtone et de l'acceptation des autres membres.

Ce modèle comporte plusieurs limites. Le fait d'appartenir à une collectivité autochtone n'a pas grand chose à voir avec celui d'appartenir à une profession. En outre, les aspirations actuelles des peuples autochtones vont bien au-delà des connotations habituelles d'une société autonome. Cependant, le modèle représente quand même un moyen conceptuellement simple d'examiner la question de l'autonomie gouvernementale urbaine. Il montre comment des institutions peuvent réglementer des individus et fournir des services en fonction de besoins précis, sans exercer une gamme complète de pouvoirs de gouvernement.

Un modèle plus large est celui de l'auto-administration des Autochtones³⁷. Cette dernière peut revêtir les formes d'une autonomie institutionnelle ou politique. L'autonomie institutionnelle

³⁵ F. Cassidy et R. Bish, *Indian Self-Government: Its Meaning in Practice*, (Halifax : Institut de recherche en politiques publiques, 1989), p. 58.

³⁶ W. Reeves, « Native Societies: The Professions as a Model of Self-Determination for Urban Natives », dans J. Ponting (sous la dir. de) *Arduous Journey*.

³⁷ Weinstein, *Aboriginal Self-Determination Off a Land Base*.

comporte la création de services, d'institutions et d'organismes spécialisés à vocation unique, dans des secteurs comme le bien-être à l'enfance et l'éducation. Tous les Autochtones du centre urbain auraient accès à ces institutions, lesquelles seraient dirigées par un conseil élu ou, sinon, choisies par les Autochtones, qui fixeraient les politiques, administreraient les services et embaucheraient et superviseraient le personnel.

Le modèle de l'autonomie politique comporte la création d'organismes centraux d'élaboration de politiques, chargés d'administrer la prestation de services dans le cadre de leur fonction plus vaste de représentation politique. Les représentants seraient élus à des conseils à l'échelon local, régional et provincial. L'organisation politique serait chargée de la conception et de l'exécution des services, ainsi que de la gestion des institutions. Ces formes d'autonomie institutionnelle et politique semblent plus convenir aux aspirations des peuples autochtones que le modèle de la société autochtone.

À l'échelon urbain, diverses formes de gouvernement autochtone pourraient coexister, suivant la taille et les ressources de la collectivité. Comme le fait remarquer Bish dans son travail, il est utile de songer à des modèles de gouvernement différents pour des fonctions différentes³⁸. Les gouvernements généraux, tels que les gouvernements fédéral et provincial existants, correspondent au modèle de l'autonomie politique. Quelques collectivités autochtones pourraient vouloir disposer d'un gouvernement général pour coordonner les activités et se charger des relations avec d'autres gouvernements autochtones et non autochtones. Les gouvernements généraux pourraient aussi toucher des recettes et orienter les fonds vers des services particuliers.

Une autre option est une institution comme URBAN (qui existe à l'heure actuelle à Vancouver). Cette dernière représente une solution intermédiaire entre le modèle de l'autonomie politique et celui de l'autonomie institutionnelle. Bien qu'elle regroupe un certain nombre d'organismes et octroie des fonds, elle ne joue pas le rôle de représentation politique d'un gouvernement général. Dans un modèle purement institutionnel, les organismes actifs dans des secteurs déterminés, comme le développement

³⁸ R. Bish, *Community Models of Government*, (Victoria: University of Victoria, 1990).

taille qui ne comptent qu'une population autochtone fort peu nombreuse.

Les questions de sélection des dirigeants et du rôle des formes traditionnelles de gouvernement sont liées aux structures gouvernantes. Il est nécessaire ici de tenir compte des caractéristiques de la collectivité. Les collectivités relativement homogènes en termes d'affiliation tribale peuvent être en mesure de combiner quelques formes traditionnelles de gouvernement et de sélection de dirigeants. Les Aînés peuvent jouer un rôle spécial dans un gouvernement général ou un organisme consultatif. Dans les collectivités autochtones hétérogènes, il serait possible de prendre en considération les affiliations tribales en vue de la formation d'un organisme représentatif.

À mesure qu'apparaissent de nouvelles formes de gouvernement, la responsabilité devient une question importante. Les collectivités devront déterminer comment les administrateurs et les dirigeants sont tenus responsables des décisions financières et d'autre nature qu'ils prennent. Elles auront à décider quel sera l'apport de la collectivité autochtone en général aux activités de gouvernement. Cela montre qu'il est nécessaire de disposer de communications internes, au moyen, par exemple, de réunions des membres de la collectivité, de bulletins et de messages diffusés à la télévision et à la radio.

3. Compétence et pouvoirs des gouvernements autochtones

Le droit à l'autonomie gouvernementale sera circonscrit dans une certaine mesure au moins, soit par les tribunaux soit par les négociations menées avec d'autres gouvernements. Ce fait délimitera une série de secteurs dans lesquels les gouvernements autochtones ont la possibilité d'exercer des pouvoirs. Dans les limites de ces pouvoirs, les collectivités urbaines seront peut-être incapables d'exercer leur compétence dans certains secteurs. Dans d'autres, elles jugeront peut-être inutile de posséder des pouvoirs. Par exemple, à l'exception possible du modèle de quartier autochtone, les collectivités autochtones n'auront pas besoin de pouvoirs régissant des services tels que le pavage ou l'éclairage des voies publiques. Dans les milieux urbains, l'activité gouvernementale doit être axée sur des secteurs sensibles d'un point de vue culturel et revêtant un intérêt particulier pour les besoins de la collectivité. Cela obligera à connaître les caractéristiques démographiques et socio-économiques de cette dernière.

Il est important de considérer que les pouvoirs évoluent à la longue. Lors de la transition à l'autonomie gouvernementale ainsi qu'au début de cette dernière, il est possible que les collectivités urbaines n'aient pas la capacité voulue pour diriger les activités dans certains secteurs. À mesure que prendront forme les institutions, les compétences et les ressources, il sera peut-être possible d'envisager une gamme plus vaste de pouvoirs. Les collectivités devront d'abord déterminer les secteurs considérés comme prioritaires. Ensuite, elles pourront déterminer quel degré de compétence elles voudront exercer dans les secteurs en question³⁹. Les pouvoirs peuvent comprendre à la fois la réglementation des citoyens et la prestation de services. À titre d'exemple de base, les collectivités urbaines voudront peut-être exercer un certain degré de compétence dans une partie ou l'ensemble

³⁹Bien qu'il soit axé sur les situations où il existe une assise territoriale, les travaux que Robert Bish a effectués pour le Conseil tribal Gitksan-Wet'suwet'en propose un cadre général utile pour ce qui est d'examiner les questions de compétence et de structures gouvernementales. Voir R. Bish, *Community Models of Indian Government*, et *A Practical Guide to Issues in Gitksan-Wet'suwet'en Self-Government*, (Victoria: Université de Victoria, 1986).

des secteurs suivants :

- l'appartenance
- l'éducation
- le développement économique
- le développement culturel, y compris la langue, la religion et d'autres traditions
- l'administration locale de la justice, par exemple, les services de police, de probation, de détermination des peines, etc.
- les services sociaux, y compris le bien-être à l'enfance
- les services de santé locaux
- une forme d'imposition locale
- les loisirs

Suivant les caractéristiques de la collectivité, d'autres options peuvent être ajoutées à cette liste fondamentale. Les collectivités autochtones situées dans un quartier pourraient assumer des pouvoirs en matière de zonage et d'utilisation des terres, de bâtiments ainsi que d'administration et de gestion de biens. Les collectivités situées sur des terres traditionnelles en milieu urbain peuvent jouir d'une compétence et de droits spéciaux ou supplémentaires à l'égard de l'utilisation des ressources naturelles et des terres. Les collectivités qui détiennent des intérêts dans des terres situées à l'extérieur du milieu urbain peuvent contribuer à la gestion des ressources naturelles, à l'environnement, aux activités de chasse, de pêche et de piégeage, ainsi qu'à la protection de la faune.

Les Autochtones voudront peut-être tous contribuer à des secteurs qui s'étendent au-delà de leurs collectivités, comme les communications (liées à la culture autochtone), le système pénal, y compris le Code criminel, ainsi que les institutions autochtones d'études supérieures. De pair avec d'autres collectivités autochtones, elles voudront peut-être aussi exercer des pouvoirs directs dans ces secteurs, ou jouir d'une compétence partagée. Ces questions sont liées à l'établissement possible d'institutions politiques autochtones d'une envergure plus large que celle de gouvernements urbains, ou à la représentation des Autochtones au sein d'organes politiques fédéraux et provinciaux. Par exemple, les collectivités autochtones urbaines peuvent jouer un rôle dans les services de police locaux, mais il leur est peut-être impossible d'établir leurs propres systèmes judiciaires. Si un ou plusieurs systèmes de justice autochtones sont établis, ceux-ci pourraient servir à la fois les collectivités dotées d'une assise territoriale et celles qui sont situées dans les villes.

Un second point dont il faut tenir compte est le degré de compétence. En tant qu'ordre de gouvernement distinct, les gouvernements autochtones seraient souverains au sein de leurs champs de compétence. Ces pouvoirs peuvent toutefois être exercés de diverses façons. Certains peuvent être exclusifs aux gouvernements autochtones, qui exerceront des pouvoirs législatifs et administratifs. Dans d'autres domaines, la compétence pourrait être partagée avec des gouvernements non autochtones. Les gouvernements autochtones ne délègueraient pas la totalité de leurs pouvoirs, mais il pourrait arriver qu'ils le fassent dans des cas particuliers. Par exemple, avant de choisir d'exercer des pouvoirs dans certains secteurs, les gouvernements autochtones pourraient les déléguer à d'autres organismes. Ou, si les gouvernements ne parviennent pas à s'entendre sur l'inclusion de certains pouvoirs dans la Constitution, il pourrait être avantageux pour les gouvernements fédéral, provinciaux ou municipaux de déléguer des pouvoirs aux gouvernements autochtones jusqu'à ce qu'une entente soit conclue. Troisième possibilité, un gouvernement autochtone pourrait déléguer des pouvoirs à un

autre.

4. *Accès aux terres et aux ressources*

La présente étude porte sur les arrangements d'autonomie gouvernementale qui s'appliquent aux populations urbaines, mais l'accès aux terres et aux ressources naturelles demeure quand même une question pertinente. Bien que ces populations ne soient pas dotées d'une assise territoriale exclusive, leur accès aux *avantages* que procurent les terres et les ressources pourrait aider à financer leurs gouvernements et s'avérer important pour la préservation des valeurs culturelles autochtones. En outre, si les divisions légales entre les peuples autochtones sont réglées, certains membres de la population autochtone urbaine pourraient avoir accès à des droits issus de traités ainsi qu'à des règlements relatifs à des revendications territoriales. Les populations autochtones qui résident sur leur territoire d'origine pourraient avoir accès à des droits particuliers dans ce secteur. En vertu de règlements relatifs à des revendications territoriales, elles pourraient avoir droit aussi à des formes de compensation pécuniaire, qui pourraient aider à financer des institutions autonomes. Les populations qui ne résident pas sur des terres originales, mais qui jouissent de droits issus de traités, pourraient aussi avoir accès aux avantages des terres et des ressources.

Pour ce qui est des collectivités qui n'ont pas accès à leurs terres d'origine, il existe diverses options possibles⁴⁰. Des terres particulières pourraient être mises de côté au moyen de l'octroi de terres publiques. Les paiements de loyers ou de redevances aideraient à établir l'autonomie économique. Morse signale que cette approche est limitée par le manque de terres publiques disponibles dans des régions du sud du Canada, plus particulièrement à proximité des zones urbaines. Cependant, elle pourrait être appliquée dans des endroits plus éloignés. Une solution serait d'obtenir des terres privées en les faisant exproprier ou acheter par l'État. Il s'agit probablement là de l'option la plus réaliste si l'on veut procurer des terres aux Autochtones vivant en milieu urbain⁴¹. L'administration fiduciaire, par l'État, de terres désignées au profit de populations urbaines est une troisième option. Cependant, celle-ci ne correspond pas vraiment au modèle d'autonomie gouvernementale, car les Autochtones bénéficieraient des avantages des terres, mais n'auraient sur elles aucun pouvoir. Une dernière option consisterait à faire en sorte que les gouvernements autochtones achètent directement des terres. À l'évidence, cette approche serait limitée par la capacité financière de la collectivité ou par les transferts financiers effectués à cette dernière. En outre, il faudrait établir pour cela une loi spéciale en vue de répondre aux désirs des Autochtones de détenir des terres communales.

Cela ne veut donc pas dire que l'acquisition d'un territoire, voire l'accès aux avantages que procurent des terres et des ressources, est une condition préalable à l'implantation d'un gouvernement autonome. Pour les Autochtones qui vivent en milieu urbain, il est important que le droit à l'autonomie gouvernementale ne soit pas lié à une assise territoriale. Cependant, l'égalité d'accès aux avantages intégraux des droits ancestraux, y compris des terres et des ressources avec ou sans traités, est un élément important pour certaines collectivités autochtones urbaines.

⁴⁰ Ces options sont exposées en détail dans B. Morse, *Providing Land and Resources for Aboriginal Peoples*, (Kingston : Institut des relations intergouvernementales, 1987).

⁴¹ *Ibidem*, p. 14.

5. Financement

Un financement sûr et suffisant constitue peut-être l'élément premier de la viabilité des arrangements d'autonomie gouvernementale des Autochtones. Les auteurs d'études sur la mise en oeuvre d'ententes existantes en matière d'autonomie gouvernementale ont constaté à maintes reprises les obstacles importants que crée un financement insuffisant⁴². Ces expériences ont montré qu'il était nécessaire de disposer d'un financement à long terme pour garantir à la fois l'indépendance et un niveau adéquat de prestation de services. En général, les sommes dont les gouvernements urbains ont besoin peuvent être fort restreintes par rapport aux budgets municipaux, provinciaux ou fédéraux existants. Cependant, vu la situation socio-économique dans laquelle se trouvent la plupart des collectivités autochtones, celles-ci ne disposent que de ressources limitées pour financer par elles-mêmes leurs gouvernements. C'est donc dire qu'il est indispensable de compter sur l'aide financière d'autres paliers de gouvernement.

Il est possible de répartir les sources de fonds en trois catégories : l'assiette fiscale, la perception de recettes et les accords fiscaux. Les gouvernements autochtones urbains n'auraient qu'une assiette fiscale restreinte. Le pouvoir d'imposition local pourrait inclure des taxes scolaires autochtones imposées de la même façon que les taxes relatives aux écoles séparées. Une partie des taxes foncières locales pourrait être attribuée aux gouvernements autochtones d'après les fonctions locales qu'ils assument. Les collectivités admissibles à des revendications territoriales pourraient recevoir des ressources imposables dans le cadre des conditions de l'entente. Dunn suggère aussi que l'on attribue aux collectivités n'ayant pas accès aux revendications une part désignée des taxes existantes sur les ressources non renouvelables afin de les aider à financer leurs activités de gouvernement⁴³.

Les recettes pourraient provenir de sociétés de développement économique ainsi que de diverses entreprises et activités spéciales. Les collectivités ayant accès à des ressources pourraient également toucher des recettes sur la mise en oeuvre de ces dernières. Les règlements de revendications territoriales pourraient aussi procurer des recettes importantes aux collectivités urbaines qui résident sur des terres traditionnelles.

Vu l'assiette fiscale restreinte des gouvernements autochtones, ainsi que le besoin d'étendre la capacité de percevoir des recettes, ce sont les accords fiscaux qui constitueront probablement la source la plus importante de fonds. La plupart des propositions de financement des gouvernements dotés d'une assise territoriale reposent sur le cadre existant du fédéralisme fiscal, un modèle qu'il est également possible d'appliquer aux gouvernements urbains. Le financement des gouvernements autochtones pourrait être fondé sur le principe de la péréquation dont il est question à l'article 36 de la *Loi sur la constitution* de 1982. Cette disposition engage le gouvernement fédéral à faire des paiements de péréquation aux provinces afin de qu'elles disposent de revenus suffisants pour fournir dans tout le pays un niveau comparable de services publics. En tant qu'ordre de gouvernement distinct au sein de la Fédération canadienne, les gouvernements autochtones auraient droit à la

⁴² D. Hawkes et E. Peters, (sous la dir. de). *Implementing Aboriginal Self-Government: Problems and Prospects*, (Kingston : Institut des relations intergouvernementales, 1986).

⁴³ Dunn, *Access to Survival*, p. 50.

péréquation. Certains auteurs lient aussi ce droit à la responsabilité fiduciaire de l'État, ou le qualifient de « loyer » pour le territoire du Canada⁴⁴. Les paiements de péréquation pourraient procurer aux gouvernements autochtones des recettes prévisibles ainsi qu'une grande latitude sur le plan des dépenses. D'autres fonds pourraient provenir de transferts, comme le Financement des programmes établis (FPE), ou de transferts conditionnels au titre des dépenses. Des ententes ou des contrats conclus entre les gouvernements pourraient préciser d'autres modalités de financement.

Hawkes et Maslove ont établi une série de principes qu'il est possible d'appliquer en vue d'établir, pour les arrangements financiers, un cadre de principe :

1. Le financement doit convenir au modèle d'arrangements ou d'institutions d'autonomie gouvernementale. Essentiellement, le régime de transfert fiscal doit [TRADUCTION] « comporter un degré suffisant de latitude pour refléter et soutenir le degré d'autonomie que prévoient les arrangements d'autonomie gouvernementale »⁴⁵.
2. Les arrangements fiscaux devraient correspondre aux caractéristiques économiques de la collectivité. Cela fait référence à la capacité de la collectivité de générer des fonds qui lui sont propres au moyen de la fiscalité, des recettes liées aux ressources et des entreprises économiques.
3. Les arrangements fiscaux devraient inciter les gouvernements autochtones à s'orienter vers leurs propres activités de perception de recettes en créant des encouragements au développement économique. Cette mesure permettrait davantage à la collectivité de financer elle-même ses services.
4. Les accords fiscaux devraient comprendre les moyens d'assurer une certaine équité entre les collectivités autochtones, ainsi qu'entre les collectivités autochtones et non autochtones. Cette mesure est liée au souci de dispenser des niveaux adéquats de services aux membres de la collectivité, ainsi qu'à la viabilité du gouvernement. Sans financement suffisant pour fournir des services publics, les Autochtones vivant en milieu urbain pourraient se tourner vers les services que dispensent d'autres gouvernements.
5. La conception générale des éléments d'un régime de transferts fiscaux devrait refléter les caractéristiques des services publics en question. Dans les domaines d'intérêt national, un régime de financement par voie de subventions conditionnelles serait approprié. Dans les secteurs soumis à des normes nationales, des subventions conditionnelles au titre de programmes, comme le FPE, pourraient convenir. Dans des secteurs qui ne revêtent qu'un intérêt purement local, ce sont des subventions non conditionnelles qui s'appliqueraient⁴⁶.

Hawkes et Maslove décrivent une façon de financer les écoles autochtones de niveau primaire et

⁴⁴ Lyon, *Rights of Citizenship and Access to Governmental Services*, p. 12.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 111.

⁴⁶ Ces principes sont tirés de D. Hawkes et A. Maslove, « Fiscal Arrangements for Aboriginal Self-Government », dans D. Hawkes (sous la dir. de) *Aboriginal Peoples and Government Responsibility*, p. 110 à 119.

secondaire⁴⁷. Les gouvernements pourraient imposer des taxes aux utilisateurs, ou les écoles pourraient toucher une partie des taxes relatives aux écoles publiques et séparées. Il serait également possible de conclure des ententes avec les gouvernements fédéral et provinciaux en vue d'aider à établir des sujets d'étude particuliers et de former des enseignants autochtones.

Les arrangements fiscaux peuvent suivre la croissance des gouvernements urbains. À mesure que les collectivités se développent sur le plan politique et économique, elles peuvent aussi acquérir plus d'autonomie financière et être moins dépendantes. Il existe toutefois un principe fondamental : un gouvernement autonome aura besoin de niveaux de financement suffisants pour garantir la viabilité des institutions, et assez de fonds inconditionnels pour échapper aux problèmes qui affligent les arrangements d'autonomie gouvernementale existants.

6. Relations intergouvernementales

Il sera nécessaire aussi que les arrangements d'autonomie gouvernementale traitent de la relation entre les institutions autonomes urbaines et d'autres gouvernements autochtones et non autochtones. Des relations efficaces revêtiront une importance particulière pour les gouvernements urbains qui ne seront tout simplement pas capables d'agir sans de fréquents rapports avec les gouvernements non autochtones et autochtones qui les entourent.

Les relations intergouvernementales seront importantes pour la mise en oeuvre et l'évolution de l'autonomie gouvernementale des Autochtones. L'inclusion de vastes principes constitutionnels aurait obligé les gouvernements canadiens à conclure avec les peuples autochtones des ententes en matière de partage de pouvoirs. Les gouvernements autochtones auront quand même à se détacher, dans certains secteurs, des champs de compétence fédéraux et provinciaux. Dans d'autres secteurs, les institutions gouvernantes actuelles devront faire de la place aux peuples autochtones. Les négociations devront porter sur tous les secteurs énumérés ci-dessus. En l'absence d'un texte constitutionnel explicite, une entente intergouvernementale de grande envergure pourrait constituer le cadre dans lequel se dérouleraient les négociations et préciser de quelle façon elles seraient exprimées de manière définitive, que ce soit par la voie d'un traité, d'une entente ou d'un autre mécanisme.

À mesure que l'autonomie gouvernementale des Autochtones prendra de l'ampleur, il sera nécessaire de faire preuve en tout temps de souplesse. Il y a peu de chances que des ententes initiales soient définitives, car les gouvernements autochtones devront continuer d'approfondir leurs relations avec les gouvernements voisins. Il est possible de recourir à divers mécanismes dans le domaine des relations intergouvernementales, dont des ententes, des conseils mixtes et des protocoles.

Les gouvernements autochtones urbains feront peut-être affaire régulièrement avec d'autres gouvernements autochtones, surtout ceux qui sont situés non loin du centre urbain. Ils peuvent mettre en commun des ressources et partager des services dans des secteurs particuliers. Les gouvernements urbains peuvent aussi conclure des ententes avec des gouvernements dotés d'une assise territoriale afin de s'occuper de l'exercice de pouvoirs extraterritoriaux. Ces ententes pourraient contenir des pouvoirs qui se chevauchent, ou déléguer aux gouvernements urbains des pouvoirs visant les

⁴⁷ *Ibidem*, p. 21.

membres des collectivités dotées d'une assise territoriale qui vivent aujourd'hui en milieu urbain.

Les gouvernements autochtones urbains pourraient vouloir aussi siéger à des conseils autochtones régionaux ou provinciaux. Ces derniers pourraient coordonner une partie de leurs activités et de leurs politiques. L'autonomie locale est un facteur important, mais il sera nécessaire de fixer quelques normes pour s'assurer que les Autochtones bénéficient de niveaux de services similaires lorsqu'ils se déplacent d'un endroit à un autre. À l'échelon national, les gouvernements autochtones pourraient vouloir former une confédération ou tenir des réunions régulières, semblables aux conférences des Premiers ministres.

Les relations avec les gouvernements non autochtones peuvent aller de la représentation au sein d'institutions existantes à la création de nouveaux organismes et de nouvelles institutions. Dans le cas des institutions locales distinctes, la tenue de réunions régulières pourrait garantir une certaine uniformité entre les services et régler les problèmes de chevauchement. À l'échelon provincial, ce sont des conseils provinciaux qui pourraient se charger de ces relations. Une confédération nationale pourrait jouer un rôle analogue à l'échelon fédéral. Pour ce qui est des questions d'envergure nationale qui intéressent l'ensemble des Autochtones, la confédération autochtone pourrait désigner des délégués qui rencontreraient des représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux.

Quant aux conflits de compétence, il pourrait s'avérer nécessaire de créer des organismes distincts pour régler les différends, ce qui éviterait d'avoir à recourir au système judiciaire. Selon Cowie, il faudrait établir un autre mécanisme de règlement des différends, qui permettrait de désamorcer les conflits, de discuter des dispositions législatives proposées et de formuler des recommandations non exécutoires. Ce mécanisme, ajoute-t-il, pourrait englober toutes les dispositions législatives et toutes les mesures des gouvernements participants, et traiter de questions telles que l'accès aux terres indiennes, le contrôle de l'environnement et l'utilisation des terres ou les questions de planification. Ce mécanisme pourrait servir aussi à planifier et mettre en oeuvre des programmes, à définir des normes et à assurer une coordination plus vaste des politiques dans des domaines tels que l'éducation, les services sociaux, l'administration de la justice, le développement économique et la fiscalité. Des mécanismes de règlement des différends pourraient servir de [TRADUCTION] « centres d'échange d'informations et [de] mécanismes d'études et d'actions coopératives sur des questions qui recoupent les pouvoirs de réglementation et de prestation de services des gouvernements indiens, municipaux, provinciaux et fédéraux »⁴⁸.

Une autre solution est un tribunal spécial chargé de trancher les problèmes de compétence qui opposent les gouvernements autochtones et non autochtones et, en fait, toutes les questions relatives aux droits ancestraux. Vu les préoccupations que suscite chez les Autochtones la façon dont les institutions légales et judiciaires du Canada traitent leurs droits, il s'agit là d'une solution qu'il convient d'examiner sérieusement.

⁴⁸ Cowie, *Future Areas of Jurisdiction*, p. 65. Roland Penner a aussi fait part de quelques idées récentes sur la création d'une commission constitutionnelle autochtone qui s'occuperait de ce genre de problèmes de transition, dans son document intitulé « Bridging the Constitutional Gap: An Appropriate Process, An Appropriate Content » et présenté au Colloque canadien sur l'éducation juridique de l'Association du Barreau canadien, en avril 1991, à Winnipeg.

L'intégration d'un ordre de gouvernement distinct, formé de nombreux gouvernements de petite taille, au régime fédéral canadien sera un travail long et complexe. Il est essentiel de nouer des relations intergouvernementales efficaces si l'on veut que la formule d'autonomie gouvernementale des Autochtones soit réalisable, et les efforts que l'on fera au début pour établir de bonnes relations intergouvernementales porteront fruit à toutes les étapes suivantes.

IV. CONCLUSION

L'établissement d'arrangements d'autonomie gouvernementale pour les Autochtones vivant en milieu urbain ne sera pas chose facile. Les pages qui précèdent illustrent les nombreuses distinctions qui existent entre les Autochtones sur le plan de la culture et du statut légal. Il existe aussi des différences entre les collectivités sur le plan des traditions politiques et du développement économique. Si l'on veut que l'autonomie gouvernementale soit couronnée de succès, il sera manifestement nécessaire d'intensifier les ressources, les compétences et la cohérence des collectivités autochtones urbaines.

Les collectivités urbaines devront s'occuper de tous les éléments de gouvernement. Dans certains cas, cela se fait mieux dans la collectivité elle-même tandis que dans d'autres, il est nécessaire de négocier avec d'autres gouvernements autochtones et non autochtones. Les collectivités urbaines devront fixer des critères d'appartenance, et déterminer quels types de structures de gouvernement elles veulent mettre en place. Il leur faudra aussi décider quels types de pouvoirs elles veulent exercer, et si ces derniers seront exclusifs ou partagés. Les institutions autonomes urbaines régleront les citoyens et fourniront des services d'une manière plus restreinte, en ce qui a trait plus particulièrement aux questions liées à la culture et aux besoins socio-économiques de la collectivité autochtone urbaine. Des pouvoirs d'imposition directe seront peut-être possibles, mais l'établissement et le maintien de ces institutions nécessiteront l'appui financier constant d'autres paliers de gouvernement. Les institutions urbaines ne pourront être viables sans un financement sûr et adéquat. En outre, les gouvernements autochtones et non autochtones auront à établir divers liens intergouvernementaux afin de traiter des secteurs de compétence partagés, des questions d'intérêt local, provincial et national, ainsi que des conflits de compétence.

L'autonomie gouvernementale peut être considérée comme un processus permanent. La reconnaissance constitutionnelle du droit inhérent ne veut pas dire que des institutions autonomes verront le jour toutes en même temps. Celles qui existent déjà constituent des modèles utiles et peuvent se transformer en des organismes tout à fait autonomes. Les pouvoirs des gouvernements autochtones urbains, leurs structures de gouvernement, leurs arrangements financiers ainsi que leurs relations avec d'autres gouvernements évolueront et se transformeront à mesure que l'autonomie gouvernementale prend de l'ampleur.

Pour ce qui est des Autochtones vivant en milieu urbain, l'autonomie gouvernementale remet en question les hypothèses ordinaires au sujet des rôles et des pouvoirs des gouvernements. Elle modifie aussi les idées qui ont habituellement cours à propos de l'exercice de l'autonomie gouvernementale des Autochtones. Bien qu'il soit irréaliste de penser que ces arrangements seront conclus aisément et sans heurts, il est important de commencer dès à présent à établir des modèles réalisables d'autonomie gouvernementale urbaine. Cela garantira que tous les Autochtones peuvent exercer le droit à l'autonomie gouvernementale, et non seulement ceux qui résident sur une assise territoriale. Ce n'est qu'ainsi que l'autonomie gouvernementale saura répondre aux besoins culturels, sociaux, politiques et économiques spéciaux de tous.