



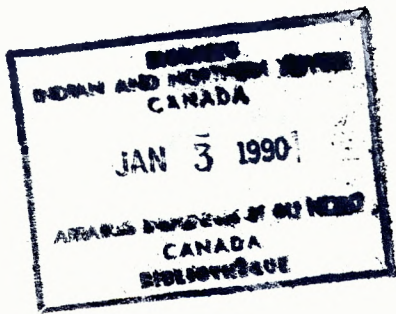
# Information

## A RECORD OF ABORIGINAL CONSTITUTIONAL REFORM

The following material provides basic, background information on Canada's aboriginal peoples and subjects of concern to them. Topics include:

- \* The Aboriginal Constitutional Process 1
- \* Milestones in Aboriginal Rights 7

E92  
R44  
c.1



Indian and Northern  
Affairs Canada

Affaires indiennes  
et du Nord Canada

---

LIBRARY - BIBLIOTHÈQUE

E92 R44 c.1  
A record of aboriginal  
constitutional reform

---

10-482 (1-88)

Published under the authority of the  
Hon. Bill McKnight, P.C., M.P.,  
Minister of Indian Affairs and  
Northern Development,  
Ottawa, 1987.

QS-6036-040-BB-A1  
Catalogue No. R6-1/4-1987  
ISBN 0-662-55340-3

©Minister of Supply and Services Canada

- \* provision for two further FMCs to be held by April 17, 1985, and by April 17, 1987, respectively (subsection 37.1(1)). (The Accord also provided for a subsequent FMC to be held by March 16, 1984, although this meeting was not guaranteed in the Constitution Amendment Proclamation, 1983.)

Two First Ministers' Conferences have been held since the constitutional Accord was reached in March 1983. These took place March 8-9, 1984, and April 2-3, 1985, and provided valuable insights into the issues discussed and the positions of participants. The final meeting mandated by subsection 37.1(1) was held March 26-27, 1987.

#### **Penner Report, 1983**

The Report of the Special Committee of the House of Commons on Indian Self-Government (commonly known as the Penner Report) was tabled in the House of Commons in 1983. It recommended a new relationship with Canada's aboriginal peoples based on self-government.

#### **Cree-Naskapi (of Quebec) Act, 1984**

This act set in place the self-government arrangements for the Indians of Quebec who were parties to the first modern land claims agreements, the James Bay and Northern Quebec Agreement of 1975 and the Northeastern Quebec Agreement of 1978.

#### **An Act to Amend the Indian Act "Bill C-31", 1985**

This act, which was passed by Parliament June 28, 1985, eliminated provisions of the Indian Act that were sexually discriminatory and allowed for reinstatement of certain band members. It also provided for Indian control of band membership.

#### **Sechelt Indian Band Self-Government Act "Bill C-93", 1986**

This act, which was proclaimed October 9, 1986, is the first self-government legislation to be approved by Parliament since the community-based negotiations began. It has allowed British Columbia's Sechelt Band to assume control over their lands, resources, health and social services, education and local taxation. The government of British Columbia has stated its intention to enact companion provincial legislation.

- \* Section 35 recognized and affirmed existing aboriginal and treaty rights (subsection 35(1)) and defined "aboriginal peoples of Canada" to include the Indians, Inuit and Métis (subsection 35(2)); and
- \* Section 37 provided for a process whereby proposals for additional rights for aboriginal peoples would be examined by First Ministers by specifying that:
  - a) a First Ministers' Conference would be convened within one year (subsection 37(1)) to discuss constitutional matters affecting aboriginal peoples (subsection 37(2)); and
  - b) representatives of aboriginal peoples (subsection 37(2)) and the governments of the Northwest Territories and Yukon (subsection 37(3)) were to be invited to participate in discussions on agenda items affecting them.

The First Ministers' Conference that was mandated under section 37 of the Constitution Act, 1982 was held March 15-16, 1983.

#### Constitution Amendment Proclamation, 1983

This enactment, which was proclaimed as part of the Constitution on June 21, 1984, gave effect to the constitutional Accord reached when First Ministers met March 15-16, 1983 under the terms of section 37 of the Constitution Act, 1982. The Accord, which was agreed to by the federal government and nine provinces, was also signed by representatives of both territorial governments and the four national aboriginal associations. Constitutional changes made by the Constitution Amendment Proclamation, 1983 include:

- \* constitutional recognition of rights acquired through both future and existing land claims agreements (subsection 35(3));
- \* equal guarantee of existing aboriginal and treaty rights to men and women (subsection 35(4));
- \* constitutional commitment that before effecting any further amendments to provisions of the Constitution dealing with aboriginal peoples, aboriginal leaders would be invited to participate in a constitutional conference with First Ministers to discuss the proposed change (section 35.1); and

legislation dealing with Indians. The current act establishes an administrative and legal framework for Indians, and defines "Indian" on the basis of ancestry and inclusion in earlier registration lists.

#### **Constitutional Recognition of the Inuit: 1939**

In a decision known as Re Eskimos, the Supreme Court of Canada ruled in April 1939 that the term "Indians" in section 91(24) of the Constitution Act, 1867 included Eskimos, now known as the Inuit. This ruling brought the Inuit within federal jurisdiction.

#### **Calder, 1973**

Calder, 1973 involved an application by the Nisga'a Indians for a judicial declaration that they held aboriginal title to lands they occupied in British Columbia. Although the Nisga'a lost their case on other grounds before the Supreme Court of Canada, the Court split evenly on the question of whether aboriginal title still existed or had lapsed. Subsequently, a federal policy for the settlement of comprehensive and specific claims was announced in 1973.

#### **Comprehensive Claims Settlements**

Three claims agreements have been signed since the federal government's policy statement in 1973:

- \* the James Bay and Northern Quebec Agreement (1975);
- \* the Northeastern Quebec Agreement (1978); and
- \* the Inuvialuit Final Agreement (1984).

In these agreements, which are modern, more complex versions of treaties, aboriginal title has been surrendered in exchange for specific rights and benefits.

#### **Constitution Act, 1982**

This enactment contained three sections that relate specifically to aboriginal peoples:

- \* Section 25 provided that the guarantees contained in the Canadian Charter of Rights and Freedoms would not be interpreted so as to abrogate or derogate from aboriginal, treaty or other rights or freedoms;

## MILESTONES IN ABORIGINAL RIGHTS

Contemporary negotiation of aboriginal and treaty rights takes place against a long historical record of treaties, constitutional enactments, land claims settlements and landmark decisions of the Supreme Court of Canada.

### **Maritime Treaties: 1725-1794**

Several "Treaties of Peace and Friendship" were entered into with Indians in the Maritimes over this period. The Indians did not cede land by these treaties.

### **Royal Proclamation of 1763**

The proclamation, which set out the boundaries of the newly-acquired province of Quebec and those of the American colonies, reserved specific lands for the use of Indians, and established a process that required the consent of those Indians affected before the Crown could acquire clear title to their lands in the future.

### **Land Treaties: 1764-1923**

Treaties were the instruments used by the Crown to clear lands of aboriginal title so that settlement or resource development could proceed. Initially lump sum cash payments were made for these land surrenders; eventually, however, the Crown set aside reserves and provided benefits to those surrendering title. Principal areas not covered by treaties are most of British Columbia, Yukon, Quebec and the central and eastern Arctic. The last treaty was signed in 1923, with additional bands adhering to older treaties until 1956.

### **Constitution Act, 1867**

Section 91(24) gave the Parliament of Canada jurisdiction over "Indians, and Lands reserved for the Indians." It did not, however, define the term "Indians".

### **Indian Acts: 1876-1951**

First adopted by Parliament in 1876 and last completely revised in 1951, the Indian Act is the major piece of federal



of the right to aboriginal self-government while continuing to insist that the detailed enforceable content of those rights be set out in negotiated agreements. The process envisaged by the federal government is a tripartite one, in which both orders of government and the aboriginal peoples are committed to the principle of self-government. It should be noted that any amendment that may result from the constitutional process mandated by section 37.1 is not to be construed so as to derogate from any existing aboriginal or treaty rights aboriginal peoples may have under subsection 35(1).

The 1987 FMC was the last conference in the constitutionally-mandated process that began with the proclamation of the Constitution Act, 1982. Unfortunately, it too was unsuccessful in reaching a constitutional amendment on aboriginal self-government. Nevertheless, the federal proposal made at the 1987 FMC remains on the table and could serve as the basis for further discussions. However, for any constitutional amendment on aboriginal self-government to succeed, it must meet the requirements of the Constitution's amending formula.

"Constitutional protection for the principle of self-government is an overriding objective because it is the constitutional manifestation of a relationship, an unbreakable social contract between aboriginal peoples and their governments."

To give effect to this view, the federal government tabled a proposal that was similar to that tabled at the December 1984 meeting, a proposal that it considered a realistic compromise given the divergent views of aboriginal associations and some provincial governments.

Although agreement was not ultimately achieved at this conference, an unprecedented level of consensus was reached. Seven provinces appeared ready to support a modification of the federal draft proposed by Saskatchewan if the aboriginal associations at the table agreed. Two of these associations did not. The Assembly of First Nations stated that it could accept nothing less than entrenchment of an inherent and unqualified right to self-government; the Inuit Committee on National Issues withheld its approval because provinces would have a mandatory role in the negotiation and constitutional protection of self-government agreements, and because of its desire to have the commitment of governments to negotiate these agreements placed in the Constitution as opposed to a political accord.

A subsequent ministerial meeting was convened in June 1985 to address various versions of the federal proposal after a period of reflection and consultation; this meeting, too, failed to agree on a proposal for an amendment. For its part, the federal government declared that despite the inability to reach consensus, it would be proceeding, within its existing authorities, with community-level negotiations aimed at providing concrete examples of self-government.

Since June 1985, multilateral and bilateral discussions have continued as governments have attempted to ensure a thorough discussion of all perspectives on a full range of constitutional issues. This process has resulted in considerable clarification and detailing of positions, and led all participants to conclude that aboriginal self-government would be the pivotal issue of the 1987 FMC. The challenge, however, continues to be the requirement to bridge the range of views that still exists on this issue. Aboriginal associations continue to argue for constitutional recognition of a free-standing right to aboriginal self-government, while most governments still favour recognition of a right which is given content through negotiation. To meet these various concerns, the federal government has advocated strengthened recognition



commit governments to the establishment of institutions of aboriginal self-government in accordance with the terms of federal and provincial legislation. Aboriginal representatives, on the other hand, sought immediate entrenchment of self-government as a right, a proposal unacceptable to a majority of provinces and the federal government, who felt that such a right could have unknown consequences and should not be left to be defined by the courts.

A further intense preparatory process was undertaken leading to the 1985 FMC. As negotiations continued, it became clear to federal officials that the wide diversity of aboriginal communities, coupled with the provincial consensus on the unacceptability of a general undefined right of aboriginal self-government, called for a flexible process that could be tailored to reflect individual community aspirations while providing for substantive participation by the provinces.

To reflect this understanding, federal Ministers, at a federal-provincial ministerial meeting in December 1984, tabled a proposal that would become the core of the federal amendment tabled at the 1985 FMC. Under this proposal, the rights of the aboriginal peoples to self-government that were contained in agreements negotiated between governments and the aboriginal peoples concerned would be given constitutional protection. Each level of government would negotiate within its own authority under the Constitution, and the rights contained in agreements with representatives of aboriginal communities and groups would have the same constitutional protection as rights contained in treaties and land claims agreements. In the federal government's view, many different forms of self-government would be possible under this proposal and indeed would be necessary to respond to the differing requirements of aboriginal communities across Canada.

At that same meeting, a number of governments argued that parties should be working on practical, non-constitutional initiatives that would benefit the aboriginal peoples. While concurring in this, the federal government declared that constitutional recognition of aboriginal self-government rights, subject to definition through negotiations, would create the necessary framework for the process, and would pave the way to such practical community-level discussions.

At the FMC held April 2-3, 1985, the Prime Minister acknowledged the importance of self-government, and elaborated on the significance that constitutional recognition for the principle could confer:

The effect of these amendments was as follows:

- \* to confirm that the constitutional recognition of treaty rights includes those rights of the aboriginal peoples that exist by way of land claims agreements or may be so acquired (subsection 35(3));
- \* to guarantee existing aboriginal and treaty rights recognized by subsection 35(1) equally to male and female persons (subsection 35(4));
- \* to make a commitment to the effect that before any further amendments were made to provisions of the Constitution directly relating to aboriginal peoples, aboriginal leaders would be invited to participate in an FMC to discuss the proposed changes (section 35.1); and
- \* to make constitutional provision for two further FMCs to be held by April 17, 1985 and by April 17, 1987 respectively (subsection 37.1(1)).

On the basis of the Accord, an intensive preparatory process was undertaken during the period leading to the 1984 FMC. Working groups were organized around a four-point agenda that represented a consensus on a workable portion of the agenda contained in the Accord. The items included in this shortened version were: equality rights, aboriginal title and rights, treaties and treaty rights, land and resources, and aboriginal self-government.

Although the items dealing with equality rights and section 35 issues were explored intensively, self-government emerged as the pivotal issue. It became evident by the conclusion of the process leading to the FMC that participants considered self-government as the key item.

As a result, various participants proposed a range of options to deal with the self-government issue, from constitutional recognition of an inherent and unqualified right to aboriginal self-government to recognition of the right only after its full definition. The challenge facing the 1984 FMC was to find a workable consensus.

Although no agreement resulted from the conference (held March 8-9, 1984), a clarification of positions did occur. The federal government presented a draft resolution containing a proposed constitutional amendment of a non-justiciable nature that would

From the outset, however, sections 35 and 37 have been subject to differing interpretations by governments and aboriginal associations. In the view of governments, the existing aboriginal rights that were given protection by section 35 related to traditional use and occupancy of land such as hunting, fishing, gathering and trapping, or rights that now exist or may be acquired through land claims agreements. The section did not revive or restore aboriginal and treaty rights that had already been lost by the date of proclamation of the Constitution Act, 1982. By contrast, the aboriginal leaders held the view that the protection offered extended to a full range of rights that they argue aboriginal peoples had exercised in the past and which continue to exist.

As a consequence of these divergent views of section 35, governments and aboriginal groups have approached the process set out in section 37 with differing priorities. While governments have regarded "the section 37 process" as a means of identifying and protecting new rights to be acquired by aboriginal peoples through formalized negotiations at the highest level, aboriginal groups have seen it as one of restoration and clarification of rights.

The first of the FMCs mandated by section 37 of the Constitution Act, 1982 was held March 15-16, 1983. This conference, which was preceded by extensive consultations between governments and aboriginal representatives, resulted in an Accord signed by the federal government and all provinces except Quebec. Aboriginal representatives and leaders of the territorial governments were also signatories to this Accord in order to indicate their agreement with its content.

The 1983 Accord incorporated three achievements:

- a) it established an agenda for future conferences;
- b) it provided for a subsequent FMC within one year, and established a mandatory and continuing preparatory process for ministers and aboriginal representatives; and
- c) it provided for a resolution for amendments to the Constitution that were ultimately proclaimed in June 1984 as the Constitution Amendment Proclamation, 1983.

## THE ABORIGINAL CONSTITUTIONAL PROCESS

On March 26 and 27, 1987, Canada's First Ministers met to discuss aboriginal constitutional matters. Representatives of Yukon and the Northwest Territories and four national aboriginal associations also attended as participants. This was the final First Ministers' Conference (FMC) required by section 37.1 of the Constitution Act, 1982 on aboriginal rights. It was not successful in reaching agreement on a constitutional amendment on aboriginal self-government.

The constitutional process that has led to this final conference began with the proclamation of the Constitution Act, 1982, which contained important provisions that specifically related to aboriginal peoples:

- \* Section 25 provided that the guarantees contained in the Canadian Charter of Rights and Freedoms would not be interpreted so as to abrogate or derogate from aboriginal, treaty or other rights or freedoms;
- \* Section 35 recognized and affirmed existing aboriginal and treaty rights (subsection 35(1)) and included in the definition of "aboriginal peoples of Canada" the Indians, Inuit and Métis (subsection 35(2)); and
- \* Section 37 provided for a process whereby proposals for additional rights for aboriginal peoples would be examined by First Ministers. It specified that:
  - a) a First Ministers' Conference was to be convened within one year (subsection 37(1)) to discuss the definition of the rights of the aboriginal peoples of Canada to be included in the Constitution of Canada; and
  - b) representatives of aboriginal peoples (subsection 37(2)) and the governments of the Northwest Territories and Yukon (subsection 37(3)) were to be invited to participate in discussing agenda items that directly affected them.

By these latter two sections, the Constitution Act, 1982 made an important distinction between existing rights of aboriginal peoples, and additional rights that might be included in the Constitution as a result of discussions held pursuant to section 37.

For further information on this material, please contact:

**Federal-Provincial Relations Office**

Philippe Doré  
(613) 957-5323

**Indian and Northern Affairs Canada**

Public Enquiries  
Communications Branch  
(819) 997-0380





# Information

## LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE ET LES AUTOCHTONES

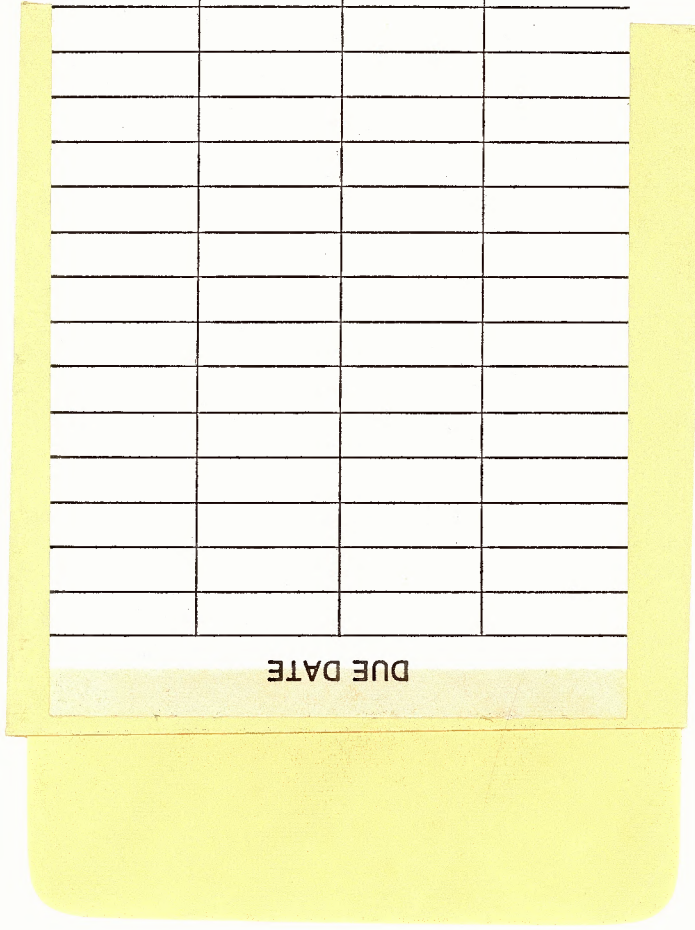
On trouvera dans les pages qui suivent des renseignements d'ordre général sur les peuples autochtones du Canada et les questions qui les touchent. Ce document comprend deux parties :

- \* Les autochtones et le processus constitutionnel 1
- \* L'évolution des droits des autochtones 7



		201-6503	Printed in USA

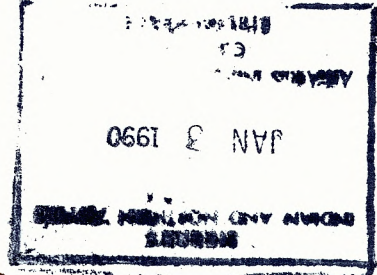
DUE DATE



Publié avec l'autorisation de  
l'hon. Bill McKnight, c.p., député,  
ministre des Affaires indiennes  
et du Nord canadien,  
Ottawa, 1987.

QS-6036-040-BB-A1  
N° de catalogue R6-1/4-1987  
ISBN 0-662-55340-3

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada



LES AUTOCHTONES ET LE PROCESSUS CONSTITUTIONNEL

Les premiers ministres du Canada se sont réunis les 26 et 27 mars dernier pour discuter des questions constitutionnelles intéressant les autochtones. Des représentants du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest et de quatre associations nationales d'autochtones ont aussi participé aux délibérations. Il s'agissait de la dernière des Conférences des premiers ministres (CPM) sur les droits des autochtones exigées par l'article 37.1 de la Loi constitutionnelle de 1982. Les parties en cause ne sont pas parvenues à une entente sur une modification de la Constitution concernant l'autonomie gouvernementale des autochtones.

Cette dernière conférence s'inscrit dans un processus constitutionnel qui a débuté avec la promulgation de la Loi constitutionnelle de 1982. Cette loi renfermait d'importantes dispositions se rapportant expressément aux peuples autochtones:

- \* L'article 25 stipulait que les garanties contenues dans la Charte canadienne des droits et libertés ne pouvaient porter atteinte aux droits ou libertés ancestraux, issus de traités ou autres, des peuples autochtones du Canada.
- \* L'article 35 reconnaissait et confirmait les droits existants, ancestraux ou issus de traités, des peuples autochtones (paragraphe 35(1)) et précisait que "peuples autochtones du Canada" s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis (paragraphe 35(2)).
- \* L'article 37 établissait un processus qui permettrait aux premiers ministres d'examiner des propositions visant à conférer des droits additionnels aux peuples autochtones. Il prévoyait expressément que:
  - a) une Conférence des premiers ministres devait avoir lieu dans l'année (paragraphe 37(1)) et porter sur la définition des droits des peuples autochtones à inscrire dans la Constitution du Canada; et
  - b) des représentants des peuples autochtones (paragraphe 37(2)) et des gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon (paragraphe 37(3)) devaient être invités à participer aux travaux portant sur les questions à l'ordre du jour qui les intéressaient directement.

Par ces deux derniers articles, la Loi constitutionnelle de 1982 établissait une distinction importante entre les droits existants des peuples autochtones et les droits additionnels qui pourraient être inscrits dans la Constitution consécutivement aux délibérations prévues à l'article 37.

Dès le départ, toutefois, les articles 35 et 37 ont été interprétés différemment par les gouvernements et par les associations autochtones. De l'avis des premiers, l'article 35 ne protégeait que des droits liés à l'utilisation et à l'occupation traditionnelles des terres, tels des droits de chasse, de pêche, de cueillette et de piégeage, ou des droits existants ou susceptibles d'être conférés par des accords sur des revendications territoriales. Il ne ranimait ni ne restaurait les droits ancestraux et issus de traités qui avaient déjà été perdus au moment de la promulgation de la Loi constitutionnelle de 1982. Les dirigeants autochtones, par contre, soutenaient que la protection de l'article 35 s'appliquait intégralement à tous les droits que, selon eux, les autochtones avaient exercés dans le passé et qui continuaient d'exister.

Étant donné ces divergences de vues, il n'est pas étonnant que les gouvernements et les groupes autochtones aient abordé le processus prévu à l'article 37 avec des priorités différentes. Les gouvernements y ont vu un moyen de cerner et de protéger les nouveaux droits qu'acquerraient les peuples autochtones par la voie de négociations officielles au plus haut niveau, tandis que les groupes autochtones y ont vu un moyen de restaurer et de clarifier des droits.

La première des CPM exigées par l'article 37 de la Loi constitutionnelle de 1982 s'est déroulée les 15 et 16 mars 1983. Précédée de consultations exhaustives entre les gouvernements et les représentants autochtones, elle a abouti à un accord signé par le gouvernement fédéral et toutes les provinces, à l'exception du Québec. Les représentants autochtones et les chefs des gouvernements territoriaux l'ont également signé pour signifier qu'ils en agréaient la teneur.

L'accord de 1983 se signalait par trois importants progrès:

- a) il établissait le programme de travail des conférences futures;
- b) il prévoyait la tenue d'une autre CPM avant l'expiration d'un délai d'un an et instituait un processus préparatoire permanent et obligatoire à l'intention des ministres et des représentants autochtones; et

- c) il prévoyait une résolution concernant des modifications constitutionnelles qui ont finalement été sanctionnées en juin 1984 sous le nom de Proclamation de 1983 modifiant la Constitution.

Ces modifications ont eu pour effet:

- \* d'inclure parmi les droits issus de traités, reconnus par la Constitution, les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis (paragraphe 35(3));
- \* de garantir également aux personnes des deux sexes les droits ancestraux ou issus de traités reconnus par le paragraphe 35(1) (paragraphe 35(4));
- \* de créer un engagement de principe selon lequel aucune autre modification ne pourrait être apportée aux dispositions de la Constitution touchant directement les peuples autochtones sans que les dirigeants autochtones ne soient invités à participer à une CPM pour en discuter (article 35.1); et
- \* de prévoir dans la Constitution la tenue de deux autres CPM, au plus tard le 17 avril 1985 et le 17 avril 1987 respectivement (paragraphe 37.1(1)).

La CPM de 1984, prévue par l'accord de 1983, a été précédée de préparatifs intenses. Des groupes de travail ont été constitués pour étudier un ordre du jour en quatre points qui, de l'avis général, représentait une partie réalisable du programme de travail établi par l'accord de 1983. Les éléments de cet ordre du jour abrégé étaient les suivants: droits découlant de l'égalité, titres et droits autochtones, traités et droits issus de traités, territoire et ressources, et autonomie gouvernementale autochtone.

Si les droits relatifs à l'égalité et les questions découlant de l'article 35 ont été étudiés en profondeur, c'est l'autonomie gouvernementale qui s'est imposée comme l'élément central des discussions. Il était clair à la fin de l'étape préparatoire que ce serait là le sujet principal de la CPM.

Diverses options ont alors été proposées, depuis la reconnaissance dans la Constitution d'un droit inhérent et absolu à l'autonomie gouvernementale jusqu'à la reconnaissance de ce droit seulement après qu'il aurait été pleinement défini. Il s'agissait donc pour les participants à la CPM de 1984 de parvenir à un consensus.

La Conférence (tenue les 8 et 9 mars 1984) n'a débouché sur aucune entente, mais elle a permis de clarifier les positions. Le gouvernement fédéral a présenté un projet de résolution contenant une modification constitutionnelle à caractère non justiciable qui engagerait les gouvernements à la mise sur pied d'institutions par lesquelles s'exercerait l'autonomie gouvernementale des autochtones, conformément à la législation fédérale et provinciale. Les représentants autochtones voulaient pour leur part la consécration immédiate du droit à l'autonomie gouvernementale, une proposition que le gouvernement fédéral et une majorité des provinces jugeaient inacceptable, estimant qu'un tel droit non défini pourrait avoir des conséquences imprévues et qu'il ne fallait pas laisser aux tribunaux la tâche de le définir.

La CPM de 1985 a fait elle aussi l'objet de préparatifs intenses. À mesure que les négociations avançaient, il est apparu aux représentants fédéraux qu'étant donné la grande diversité des collectivités autochtones et l'opposition des provinces à un droit général et imprécis à l'autonomie gouvernementale, il fallait un processus assez souple pour laisser s'exprimer les aspirations propres à chaque collectivité tout en permettant une participation substantielle des provinces.

C'est dans cette optique que les ministres fédéraux ont déposé, lors d'une réunion ministérielle fédérale-provinciale tenue en décembre 1984, une proposition qui allait devenir le noyau de la modification présentée par le gouvernement fédéral à la CPM de 1985. Selon cette proposition, les droits afférents à l'autonomie gouvernementale qui seraient contenus dans des accords négociés entre des gouvernements et des populations autochtones seraient garantis par la Constitution. Chaque ordre de gouvernement négocierait dans les domaines de compétence que lui confère la Constitution, et les droits contenus dans des accords conclus avec les représentants de collectivités et de groupes autochtones recevraient la même protection constitutionnelle que les droits contenus dans les traités et les règlements de revendications territoriales. De l'avis du gouvernement fédéral, cette formule ouvrait la porte à diverses formes d'autonomie gouvernementale, ce qui était essentiel si on voulait répondre aux besoins propres à chacune des collectivités autochtones du Canada.

Au cours de la même réunion, un certain nombre de gouvernements ont fait valoir que les parties devraient se pencher sur des initiatives pratiques qui profiteraient aux peuples autochtones sans qu'interviennent nécessairement des



considérations d'ordre constitutionnel. Bien que d'accord avec cette proposition, le gouvernement fédéral a déclaré que la reconnaissance dans la Constitution de droits afférents à l'autonomie gouvernementale, sous réserve de leur définition par voie de négociation, établirait le cadre nécessaire et ouvrirait la voie à des initiatives de ce genre menées à l'échelle des collectivités autochtones elles-mêmes.

À la CPM de 1985, qui s'est déroulée les 2 et 3 avril, le Premier ministre a reconnu l'importance de l'autonomie gouvernementale et souligné ce que pourrait signifier la reconnaissance de ce principe dans la Constitution:

"La reconnaissance dans la Constitution du principe de l'autonomie gouvernementale m'apparaît être un objectif primordial parce qu'elle constitue la manifestation la plus solennelle de l'établissement d'un lien, d'un contrat social indissoluble entre les autochtones et les gouvernements."

Dans cet esprit, le gouvernement fédéral a déposé une proposition semblable à celle présentée à la réunion de décembre 1984, proposition qui constituait à son avis un compromis réaliste étant donné les divergences de vues des associations autochtones et de certains gouvernements provinciaux.

La CPM de 1985 n'a pas non plus abouti à un accord, mais elle a toutefois permis de dégager un consensus sans précédent. Sept provinces semblaient disposées à appuyer une modification du projet fédéral proposée par la Saskatchewan à condition que les associations autochtones présentes soient d'accord. Mais deux de ces associations ne l'entendaient pas ainsi. L'Assemblée des premières nations a fait savoir qu'elle n'accepterait rien de moins que des négociations sur un droit inhérent et absolu à l'autonomie gouvernementale; le Comité inuit sur les affaires nationales s'est quant à lui gardé d'approuver la proposition parce que les provinces joueraient obligatoirement un rôle dans la négociation et la garantie constitutionnelle des ententes relatives à l'autonomie gouvernementale, et parce qu'il souhaitait que l'engagement des gouvernements à négocier ces ententes soit inscrit dans la Constitution plutôt que dans un accord politique.

Après une période de réflexion et de consultations, une nouvelle réunion ministérielle a été convoquée en juin 1985 pour étudier différentes versions de la proposition fédérale; là encore, les participants n'ont pu convenir d'une modification. Malgré l'absence de consensus, le gouvernement



fédéral a déclaré pour sa part qu'il irait de l'avant et qu'il tiendrait, dans sa sphère de compétence, des négociations avec les collectivités autochtones afin de fournir des exemples concrets de l'autonomie gouvernementale.

Des discussions multilatérales et bilatérales se poursuivent depuis juin 1985, les gouvernements voulant que soient examinés à fond tous les points de vue sur toutes les questions constitutionnelles en cause. Ce processus a permis de préciser et d'étoffer considérablement les positions, et tous les participants sont maintenant convaincus que l'autonomie gouvernementale des autochtones serait le principal sujet de discussion à la CPM de 1987. Le défi reste toutefois le même, c'est-à-dire concilier les diverses opinions qui existent sur ce sujet. Les associations autochtones continuent de revendiquer la reconnaissance constitutionnelle d'un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, tandis que la plupart des gouvernements préféreraient la reconnaissance d'un droit dont l'exercice serait déterminé par voie de négociation. Conscient de ces différentes préoccupations, le gouvernement fédéral préconise une reconnaissance plus forte du principe de l'autonomie gouvernementale des autochtones tout en continuant d'insister sur le fait que les droits découlant de ce principe doivent être énoncés expressément dans des ententes négociées. La démarche envisagée par le gouvernement fédéral est tripartite, c'est-à-dire qu'elle suppose l'adhésion des deux ordres de gouvernement et des peuples autochtones au principe de l'autonomie gouvernementale. Il convient de signaler qu'aucune modification susceptible de découler du processus constitutionnel prévu par l'article 37.1 ne portera atteinte aux droits existants, ancestraux ou issus de traités, que peuvent avoir les peuples autochtones en vertu du paragraphe 35(1).

La CPM de 1987 constituait la dernière des conférences prévues dans le processus constitutionnel qui a débuté avec la promulgation de la Loi constitutionnelle de 1982. Malheureusement, elle n'a pas permis non plus de parvenir à une entente sur la façon de modifier la Constitution au chapitre de l'autonomie gouvernementale des autochtones. Néanmoins, la proposition formulée par le gouvernement fédéral à cette occasion pourrait servir de point de départ lors de discussions ultérieures. Toute modification de la Constitution à cet égard ne saurait d'ailleurs être un succès si elle ne respecte pas les exigences de la formule d'amendement.

## L'ÉVOLUTION DES DROITS DES AUTOCHTONES

Les négociations actuelles sur les droits ancestraux et les droits issus des traités ont comme toile de fond une longue suite de traités, de textes constitutionnels, de règlements de revendications territoriales et de décisions marquantes de la Cour suprême du Canada.

### Traités des Maritimes: 1725-1794

Durant cette période, plusieurs "traités de paix et d'amitié" ont été conclus avec les Indiens des Maritimes, sans qu'il y ait cession de terres.

### Proclamation royale de 1763

Cette proclamation établissait les frontières de la province de Québec nouvellement acquise et celles des colonies américaines, réservait certaines terres à l'usage des Indiens et établissait une démarche exigeant le consentement des Indiens concernés avant que la Couronne puisse acquérir un titre incontesté sur leurs territoires.

### Traités sur les terres: 1764-1923

La Couronne a eu recours à des traités pour libérer des terres du titre foncier indien afin d'y permettre la colonisation ou la mise en valeur de ressources. À l'origine, les cessions de terres se faisaient contre versement de paiements en espèces, puis la Couronne en est venue plus tard à établir des réserves et à accorder des avantages aux Indiens qui renonçaient à leur titre. Les principales régions non touchées par des traités sont la plus grande partie de la Colombie-Britannique, du Yukon et du Québec, ainsi que le centre et l'est de l'Arctique. Le dernier traité a été signé en 1923, mais d'autres bandes ont adhéré à des traités antérieurs jusqu'en 1956.

### Loi constitutionnelle de 1867

Le paragraphe 91(24) plaçait "les Indiens et les terres réservées aux Indiens" sous l'autorité législative du Parlement du Canada. Il ne définissait toutefois pas le terme "Indien".

### Lois sur les Indiens: 1876-1951

La Loi sur les Indiens, qui a été adoptée par le Parlement en 1876 et entièrement révisée pour la dernière fois en 1951, est la plus importante loi fédérale s'appliquant aux Indiens. Sa version actuelle établit un cadre administratif et juridique à l'intention des Indiens et elle définit un Indien en fonction de l'ascendance et de l'inscription sur une des listes antérieures.

### Reconnaissance constitutionnelle des Inuit: 1939

Dans une décision connue sous le nom de "Re Eskimos", la Cour suprême du Canada a jugé, en avril 1939, que le terme "Indiens" figurant au paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 incluait les Esquimaux, maintenant appelés Inuit. Ce jugement a eu pour effet de placer les Inuit sous la compétence fédérale.

### Affaire Calder: 1973

Dans l'affaire Calder, les Indiens nishgas tentaient d'obtenir des tribunaux une déclaration reconnaissant leur titre de propriété sur les terres qu'ils occupaient en Colombie-Britannique. La Cour suprême du Canada les a déboutés pour d'autres motifs, mais elle a rendu un jugement partagé sur la question de savoir si leur titre existait bel et bien ou s'il était expiré. Une politique fédérale concernant le règlement des revendications globales et particulières était annoncée plus tard la même année.

### Règlements de revendications globales

Trois accords sur des revendications globales ont été signés depuis que le gouvernement fédéral a fait connaître sa politique à ce sujet en 1973:

- \* la Convention de la Baie James et du Nord québécois de 1975
- \* la Convention du Nord-Est québécois de 1978
- \* la Convention définitive des Inuvialuit de 1984.

Par ces conventions, qui constituent des versions modernes et plus complexes des traités d'autrefois, le titre autochtone a été abandonné en échange de droits et d'avantages spécifiques.

### Loi constitutionnelle de 1982

Trois dispositions de cette loi se rapportaient expressément aux peuples autochtones:

- \* l'article 25 stipulait que les garanties contenues dans la Charte canadienne des droits et libertés ne pouvaient porter atteinte aux droits ou libertés ancestraux, issus de traités ou autres, des peuples autochtones du Canada;
- \* l'article 35 reconnaissait et confirmait les droits existants, ancestraux ou issus de traités, des peuples autochtones (paragraphe 35(1)) et précisait que "peuples autochtones du Canada" s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis (paragraphe 35(2)); et
- \* l'article 37 établissait un processus qui permettait aux premiers ministres d'examiner des propositions visant à conférer des droits additionnels aux peuples autochtones; il prévoyait expressément que:
  - a) une Conférence des premiers ministres devait avoir lieu dans l'année (paragraphe 37(1)) et porter sur les questions constitutionnelles qui intéressent les peuples autochtones (paragraphe 37(2)); et
  - b) des représentants des peuples autochtones (paragraphe 37(2)) et des gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon (paragraphe 37(3)) devaient être invités à participer aux travaux sur les questions à l'ordre du jour qui les intéressaient directement.

La Conférence des premiers ministres exigée par l'article 37 de la Loi constitutionnelle de 1982 a eu lieu les 15 et 16 mars 1983.

#### Proclamation de 1983 modifiant la Constitution

Ce texte, qui est devenu partie intégrante de la Constitution le 21 juin 1984, a donné effet à l'accord constitutionnel conclu par les premiers ministres lors de leur conférence des 15 et 16 mars 1983, tenue conformément à l'article 37 de la Loi constitutionnelle de 1982. L'accord, auquel ont adhéré le gouvernement fédéral et neuf provinces, a aussi été signé par les représentants des deux administrations territoriales et des quatre associations nationales d'autochtones. La Proclamation de 1983 modifiant la Constitution comprend les éléments suivants:

- \* la reconnaissance constitutionnelle des droits issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis (paragraphe 35(3));

- \* la garantie que les droits existants, ancestraux ou issus de traités, s'appliquent également aux personnes des deux sexes (paragraphe 35(4));
- \* l'engagement de principe selon lequel aucune autre modification ne peut être apportée aux dispositions de la Constitution qui concernent les peuples autochtones sans que les dirigeants autochtones ne soient invités à participer à une conférence constitutionnelle avec les premiers ministres pour en discuter (article 35.1); et
- \* la tenue de deux autres CPM, au plus tard le 17 avril 1985 et le 17 avril 1987 respectivement (paragraphe 37.1(1)). (L'accord prévoyait aussi qu'une autre CPM devait avoir lieu avant le 16 mars 1984, mais celle-là n'était pas garantie par la Proclamation de 1983 modifiant la Constitution.)

Deux Conférences des premiers ministres ont eu lieu depuis l'accord constitutionnel de mars 1983. Elles se sont déroulées respectivement les 8 et 9 mars 1984 et les 2 et 3 avril 1985 et ont permis d'approfondir les questions en jeu et de préciser les positions des participants. La dernière rencontre exigée par l'article 37.1 a eu lieu les 26 et 27 mars 1987.

#### **Rapport Penner: 1983**

Le rapport du Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique des Indiens (communément appelé rapport Penner) a été déposé à la Chambre en 1983. Il recommandait d'établir avec les peuples autochtones du Canada de nouvelles relations fondées sur l'autonomie gouvernementale.

#### **Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec: 1984**

Cette loi a institué des mécanismes d'administration autonome à l'intention des Indiens du Québec avec lesquels ont été conclues les premières ententes sur des revendications territoriales de notre époque, soit la Convention de la Baie James et du Nord québécois de 1975 et la Convention du Nord-Est québécois de 1978.

#### **Projet de loi C-31 de 1985: Loi modifiant la Loi sur les Indiens**

Adoptée par le Parlement le 28 juin 1985, cette loi a aboli certaines dispositions de la Loi sur les Indiens qui laissaient libre cours à une discrimination fondée sur le sexe, a permis à certains membres exclus d'être réintégrés dans leur bande et a accordé aux Indiens le pouvoir de décider de l'appartenance à leurs bandes.

Projet de loi C-93 de 1986: Loi relative à l'autonomie  
gouvernementale de la bande indienne sechelte

Promulguée le 9 octobre 1986, cette loi est le premier texte législatif concernant l'autonomie gouvernementale à être approuvé par le Parlement depuis le début des négociations avec les collectivités autochtones. Elle a donné à la bande sechelte de la Colombie-Britannique le pouvoir de lever ses propres taxes et d'administrer elle-même ses terres, ses ressources, ses services de santé, ses écoles et ses services sociaux. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a fait part de son intention d'adopter une loi provinciale correspondante.

On pourra obtenir plus de renseignements en s'adressant au:

Bureau des relations fédérales-provinciales

Philippe Doré  
(613) 957-5323

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Demandes de renseignements du public  
(819) 997-0380