



Travaux publics et
Services gouvernementaux
Canada

Public Works and
Government Services
Canada



TRAVAUX PUBLICS DANS LES PETITES MUNICIPALITÉS ET LES MUNICIPALITÉS RURALES

Services immobiliers pour le MAINC
Mars 1999

Canada 

Résumé

Objectif et portée

Les Services immobiliers pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (SI pour le MAINC) ont entamé des activités et des discussions concernant l'élaboration de directives ou de meilleures pratiques qui permettraient aux Premières nations d'élaborer des structures et des procédés de fonction gouvernementale associés aux travaux publics, dans leurs processus d'accession à l'autonomie gouvernementale. On a demandé à l'Institut sur la gouvernance de fournir son expertise dans le cadre de cette initiative.

Les objectifs propres au présent exercice comportent trois volets :

- 1) faire évoluer la pensée des responsables des SI pour le MAINC, du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) et des Premières nations quant à la fonction gouvernementale des travaux publics afin qu'ils soient mieux en mesure de donner des conseils relativement aux négociations sur l'autonomie gouvernementale;**
- 20 travailler en collaboration avec les Premières nations afin de définir des directives d'élaboration des structures et des processus de fonction gouvernementale des travaux publics dans les collectivités des Premières nations afin d'assurer la sécurité des citoyens;**
- 30 déterminer s'il est nécessaire de procéder à des analyses et à des recherches plus approfondies et, le cas échéant, déterminer les approches et les priorités connexes.**

Le présent document a pour but de fournir des renseignements généraux en vue d'un séminaire d'une journée sur les travaux publics liés aux objectifs précédents. Plus particulièrement, le document présente une analyse des ententes sur l'autonomie gouvernementale en vue de décrire a) les similitudes et les différences avec le modèle de fonction gouvernementale à plusieurs paliers élaboré par la Commission royale sur les peuples autochtones, et b) le traitement des travaux publics concernant la politique du droit inhérent du gouvernement.

Aux fins du présent document, les travaux publics désignent, de façon générale, :

La planification, la conception, le financement, l'entretien, la recherche et les régimes de réglementation et de recours visant

- les bâtiments publics (édifices du gouvernement, écoles, bibliothèques, installations de loisirs etc.)
- les routes, les ponts et l'infrastructure connexe;
- l'infrastructure liée au logement;
- les systèmes d'approvisionnement en eau potable;
- les systèmes de collecte, de traitement et d'élimination des eaux usées;
- la collecte et l'élimination des déchets solides;
- l'élaboration de plans communautaires et les régimes de zonage.

L'approche de la Commission royale

La Commission répond à la question « Quels sont les paliers où les fonctions gouvernementales s'exerceraient le mieux? » en proposant un modèle à quatre paliers : la collectivité locale; la nation autochtone; les organismes plurinationaux aux niveaux régional et provincial; et les réseaux pancanadiens. La pierre angulaire de ce modèle est la nation autochtone qui, dans tous les domaines stratégiques, (y compris les travaux publics) assumerait trois responsabilités fondamentales : l'élaboration de lois, l'élaboration de politiques et l'affectation des ressources. La définition de la nation autochtone intègre la notion de taille et de capacité suffisantes pour assumer les pouvoirs et les responsabilités découlant du droit de gouverner. La Commission développe ce principe de « taille et de capacité suffisantes » en faisant référence à des facteurs comme la rareté, le coût lié au personnel compétent et les considérations d'échelle (par exemple, avoir la taille et la capacité financière d'agir efficacement dans l'économie mondiale. Il est également probable que l'intégrité du gouvernement soit une autre raison justifiant le choix de la nation comme pierre angulaire du modèle.

La politique du droit inhérent et les travaux publics

Les sections sur la politique du droit inhérent visant la portée des négociations (quelles compétences seront négociées pour les gouvernements autochtones) et les relations entre les lois (quelles lois gouvernementales a suprématie en cas de conflit) sont particulièrement importantes aux fins du présent document.

Au chapitre de la portée des négociations, le Guide de la politique fédérale comporte trois catégories de compétences distinctes. La première catégorie, « compétence ou pouvoir autochtone », s'étend aux questions internes du groupe, inhérentes à sa culture autochtone distincte et essentielles à son fonctionnement à titre de gouvernement ou d'institution. Il

n'est pas surprenant que de nombreuses fonctions relevant de la définition des travaux publics énoncée précédemment ou qui y sont étroitement associées soient mentionnées explicitement dans le Guide de la politique fédérale.

La deuxième catégorie comprend des secteurs de compétences partagés qui peuvent excéder les questions propres à la culture autochtone ou internes à un groupe autochtone. La troisième et dernière catégorie contient des éléments pour lesquels les gouvernements autochtones n'ont aucune raison probante d'exercer une compétence législative. Le tableau suivant résume les nombreux points de la politique concernant la compétence possible en matière de travaux publics :

COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE TRAVAUX PUBLICS

Catégorie n° 1	Catégorie n° 2	Catégorie n° 3
Compétence autochtone	Compétence partagée	Compétence fédérale exclusive
Exemples	Exemples	Exemples
gestion des travaux publics et de l'infrastructure zonage, frais de services logement transport local	Protection et évaluation environnementales Protection civile	Santé et sécurité de tous les Canadiens
Suprématie des lois	Suprématie des lois	Suprématie des lois
_ Lois autochtones ou harmonisation	Lois fédérales ou provinciales	Lois fédérales

Ententes sur l'autonomie gouvernementale

En se fondant sur l'analyse de l'approche de la Commission royale et sur la politique du droit inhérent, l'Institut résume le traitement des travaux publics dans le cadre de certaines ententes sur l'autonomie gouvernementale passées et actuelles. Les ententes sur l'autonomie gouvernementale sont regroupées en quatre catégories qui découlent de l'analyse de la Commission.

La première catégorie comprend trois séries d'ententes : l'entente sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte, qui découle de la loi adoptée en 1986; les ententes concernant les six Premières nations du Yukon; et deux ententes de principes récentes (une entente concernant la Première nation de Westbank et une autre concernant les Conseils anishnaabegs unis. Ces ententes attribuent la compétence législative à l'échelon de la collectivité plutôt qu'à l'échelon de la Nation.

La deuxième catégorie est formée de deux ententes récentes « sectorielles » conclues en 1997 adoptant un modèle de gouvernement similaire. Les ententes attribuent la compétence législative aux collectivités des Premières nations mais, parallèlement, elles établissent un conseil assumant des fonctions de service centrales. La première entente de ce type concerne 14 Premières nations visées par la Framework Agreement On First Nation Land Management. La seconde vise l'éducation des Micmacs en Nouvelle-Écosse.

Les régimes d'autonomie gouvernementale visés par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et la Convention du Nord-est québécois forment une troisième catégorie dont la compétence législative est presque entièrement attribuée à la collectivité. Toutefois, cette approche est complétée par un organisme de service central, des organismes consultatifs centraux et des organismes spéciaux ayant une compétence législative, à l'échelon de la Nation.

L'entente de principe des Nisga'as occupe la quatrième catégorie. Selon cette entente, deux paliers de gouvernement seront établis par les Nisga'as, soit un à l'échelon de la Nation et un autre à l'échelon du village. Cette entente se rapproche considérablement du modèle de la Commission selon lequel la compétence législative, l'élaboration de politiques et l'affectation de ressources relèvent de la Nation plutôt que de la collectivité.

Conclusions

Une conclusion centrale se dégage de l'enquête mentionnée sur les ententes sur l'autonomie gouvernementale, particulièrement au chapitre du traitement des travaux publics. On constate en effet peu d'uniformité entre les ententes. Cette conclusion s'explique si l'on

compare les anciennes ententes avec les plus récentes. De plus, certaines ententes sont sectorielles plutôt que globales. Cependant, même parmi les ententes récentes (c.-à-d. celles qui ont été mises en place depuis l'adoption de la politique du droit inhérent), il y a d'importantes différences au chapitre du traitement des travaux publics.

Compte tenu de cette conclusion, un certain nombre de questions peuvent être discutées dans le cadre d'un séminaire d'une journée :

Question n° 1 : Dans quelle mesure les ententes sur l'autonomie gouvernementale futures doivent-elles traiter les travaux de façon plus uniforme? Plus précisément, de quelle façon ces ententes doivent-elles traiter les points suivants :

- La portée des travaux publics sur le plan du fonctionnement et de la réglementation;**
- Le type de pouvoirs d'inspection et d'application requis;**
- Les sanctions;**
- Les mécanismes de recours;**
- Le transfert des éléments d'actif;**
- L'harmonisation avec les lois fédérales et provinciales;**
- Les normes fédérales et provinciales pertinentes;**
- La suprématie des lois en cas de conflit.**

Question n° 2 : Les ententes futures doivent-elles comporter une section distincte traitant des travaux publics de façon exhaustive?

Question n° 3 : De quelle façon les responsabilités liées au fonctionnement et à la réglementation des travaux publics peuvent-elles être mieux attribuées dans les ententes sur l'autonomie gouvernementale (selon des systèmes de gouvernement à un ou deux paliers) de façon à éviter une distorsion institutionnelle (ou une « sous-réglementation » possible), et quel système de gouvernement semble mieux habilité pour concilier la nature divergente de ces responsabilités?

Question n° 4 : Quelle est l'expérience des gouvernements autonomes en place en ce qui concerne les travaux publics, et des recherches plus poussées dans ce secteur seraient profitables?

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ

10	INTRODUCTION	1
	1.1 Objectif	1
	1.2 Portée	2
	1.3 Organisation	2
20	MODÈLE DE GOUVERNEMENT DE LA COMMISSION ROYALE	3
	2.1 Introduction	3
	2.2 L'approche de la Commission royale	4
	2.3 Conclusion	6
30	LA POLITIQUE DU DROIT INHÉRENT ET LES TRAVAUX PUBLICS	8
40	ENTENTES SUR L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE	10
	4.1 Ententes fondées sur la collectivité	10
	4.2 Approches fondées sur la collectivité combinées à un organisme de services central	14
	4.3 Modèle hybride – les Cris du Québec	16
	4.4 Entente définitive des Nisga'as	18
50	CONCLUSIONS	20

LES ENTENTES SUR L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE ET LES TRAVAUX PUBLICS

10 INTRODUCTION

1.1 Objectif

Les Services immobiliers pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (SI pour le MAINC) ont entamé des activités et des discussions concernant l'élaboration de directives ou de meilleures pratiques qui permettraient aux Premières nations d'élaborer des structures et des procédés de fonction gouvernementale associés aux travaux publics, dans leurs processus d'accession à l'autonomie gouvernementale. On a demandé à l'Institut sur la gouvernance de fournir son expertise dans le cadre de cette initiative.

Les objectifs propres au présent exercice comportent trois volets :

- 1) faire évoluer la pensée des responsables du SI pour le MAINC, du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) et des Premières nations quant à la fonction gouvernementale liée aux travaux publics afin qu'ils soient mieux en mesure de donner des conseils relativement aux négociations sur l'autonomie gouvernementale;
- 20 travailler en collaboration avec les Premières nations afin de définir des directives d'élaboration des structures et des processus de fonction gouvernementale des travaux publics dans les collectivités des Premières nations afin d'assurer la sécurité des citoyens;
- 30 déterminer s'il est nécessaire de procéder à des analyses et à des recherches plus approfondies et, le cas échéant, déterminer les approches et les priorités connexes.

La tenue d'un séminaire d'une journée sur les travaux publics constitue le principal événement visé par la présente étude. Les participants au séminaire incluront des représentants des SI pour le MAINC, du MAINC, de Santé Canada, des organismes spécialisés des Premières nations et des experts extérieurs dans le domaine des travaux publics.

Le présent document a pour but de fournir des renseignements généraux en vue d'un séminaire d'une journée sur les travaux publics liés aux objectifs précédents. Plus particulièrement, le document présente une analyse des ententes sur l'autonomie gouvernementale en vue de décrire a) les similitudes et les différences avec le modèle de fonction gouvernementale à plusieurs paliers élaboré par la Commission royale sur les peuples autochtones, et b) le traitement des travaux publics concernant la politique du droit inhérent du gouvernement.

1.2 Portée

Aux fins du présent document, les travaux publics désignent, de façon générale :

La planification, la conception, le financement, l'entretien, la recherche et les régimes de

réglementation et de recours visant

- **les bâtiments publics (édifices du gouvernement, écoles, bibliothèques, installations de loisirs etc.)**
- les routes, les ponts et l'infrastructure connexe;
- l'infrastructure liée au logement;
- les systèmes d'approvisionnement en eau potable;
- les systèmes de collecte, de traitement et d'élimination des eaux usées;
- la collecte et l'élimination des déchets solides;
- l'élaboration de plans communautaires et les régimes de zonage.

Au chapitre des ententes sur l'autonomie gouvernementale, l'Institut examine dans le présent document certaines ententes plus « anciennes » – avec les Sehelts, les Cris-Nascapis du Nord du Québec, les ententes du Yukon – ainsi que les ententes plus récentes – la Framework Agreement On First Nation Land Management, l'entente sur l'éducation des Micmacs, l'entente définitive des Nisga'as et deux ententes de principe (une entente avec la Première nation de Westbank et l'autre, avec les Conseils anishnaabes unis).

1.3 Organisation

L'organisation du présent document découle de la présentation ci-dessus sur la portée. Dans la section suivante, l'Institut résume l'approche de la Commission royale en matière de structuration de l'autonomie gouvernementale à partir d'une assise territoriale définie. Cette présentation est suivie d'un bref aperçu de la politique du droit inhérent du gouvernement fédéral en matière de travaux publics. En se fondant sur ces sections, l'Institut examine les ententes sur l'autonomie gouvernementale et les regroupe en différentes catégories à l'aide du modèle de la Commission. Le document se termine par une courte conclusion visant à dégager des questions ou des idées particulières qui peuvent servir de base aux discussions durant le séminaire.

2. MODÈLE DE GOUVERNEMENT DE LA COMMISSION ROYALE

2.1 Introduction

La question de déterminer quel palier de gouvernement est le plus apte à assumer certaines responsabilités a été prédominante au Canada au cours des trente dernières années, et peut-être plus encore. En effet, cette question est au centre du débat sur l'unité nationale, notamment en raison des nombreuses propositions de réaligement des responsabilités fédérales et provinciales.

Plus récemment, cette question a pris de l'ampleur en ce qui concerne la distribution des responsabilités entre les provinces et les municipalités, et au sein des municipalités, pour ce qui est des organismes d'administration « municipale » par rapport aux organismes régionaux.¹ Différents facteurs semblent intervenir, notamment :

- le désir de simplifier l'administration urbaine afin de la rendre plus compréhensible et responsable;
- la nécessité d'assurer une certaine influence locale quant à l'élaboration et à la prestation de certains programmes publics importants (p. ex., les décisions liées au zonage, certaines questions liées à l'éducation);
- le désir de réaliser des économies de coûts (p. ex., assister à la réduction du nombre d'organismes d'administration locale comme les commissions scolaires);
- une meilleure association des responsabilités avec la capacité fiscale;
- la nécessité d'assurer une meilleure coordination de certaines fonctions gouvernementales (p. ex., les services de police, les questions liées au transport);
- l'importance d'avoir un environnement « urbain » propice à la concurrence dans une économie mondiale.

La question « qui fait quoi? » a joué un rôle moins prédominant dans l'élaboration de l'autonomie gouvernementale autochtone, partiellement en raison du nombre peu élevé d'ententes qui ont été

¹ **Ce débat n'est pas unique au Canada. En effet un expert des affaires urbaines a récemment mentionné que la réforme urbaine au Canada était « mineure » par rapport à d'autres pays : [traduction]« Alors que le débat sur l'administration locale au Canada semble bloqué sur la question d'avoir des municipalités faibles de population moyenne ou des municipalités faibles de forte population, des pays comme l'Afrique du Sud se sont attardés à des questions beaucoup plus substantielles. La Banque mondiale indique que plus de 60 pays procèdent actuellement à une décentralisation. »** Jeb Brugman, « Our Cities are missing the boat », *Globe and Mail*, 5 mai 1997

conclues au Canada. Néanmoins, il y a actuellement plus de 300 Premières nations qui sont engagées dans une forme de négociations d'autonomie gouvernementale et il ne fait aucun doute que cette question doit être réglée. Dans son traitement de l'autonomie gouvernementale, la Commission royale sur les peuples autochtones a contribué substantiellement à cette question par ses recommandations et ses propositions de modèles de gouvernement.

2.2 L'approche de la Commission royale

Le rôle clé de la nation autochtone

L'approche de la Commission à la question « Quels sont les paliers où les fonctions gouvernementales s'exerceraient le mieux? »² est centrée sur la distinction entre une nation autochtone (dont le nombre se situe entre 60 et 80 au Canada) et une collectivité autochtone (dont le nombre se situe à environ 1 000). La Commission définit une nation autochtone en fonction des trois caractéristiques suivantes :

- « · elle a un sentiment collectif d'identité nationale dont témoignent une histoire, une langue, une culture, des traditions, une conscience politique, des lois, des structures gouvernementales, une spiritualité, une ascendance et des terres natales en commun;
- elle a une taille et une capacité suffisantes pour lui permettre d'assumer et d'exercer concrètement les pouvoirs et les responsabilités découlant du droit à l'autodétermination;
- elle constitue la majeure partie de la population permanente d'un territoire ou groupe de territoires et, à l'avenir, exercera ses activités à partir d'une assise territoriale définie. »³

Selon son analyse juridique, la Commission conclut que le droit international à l'autodétermination est «...le point de départ fondamental des initiatives autochtones en matière de fonction gouvernementale »⁴, relève des peuples autochtones plutôt que des petites collectivités locales. En outre, les peuples autochtones possèdent le droit inhérent d'autodétermination au Canada, droit garanti en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et qu'ici également, ce droit est dévolu «... aux nations autochtones plutôt qu'aux petites collectivités locales. »⁵

En corollaire, la Commission soutient que les autochtones ont le droit d'identifier leurs propres organismes nationaux afin d'exercer leurs droits d'autodétermination et que leurs nations ne sont

² *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, Volume 2, Partie 1, p. 175*

³ *ibid, Volume 2, Partie 1, p. 203*

⁴ *ibid, Volume 2, Partie 1, p. 193*

⁵ *ibid, Volume 2, Partie 1, p. 261*

pas tenues d'être reconnues par le gouvernement fédéral. Néanmoins, en pratique, il est nécessaire que les gouvernements fédéraux et provinciaux reconnaissent l'existence des différentes nations autochtones afin d'entamer des négociations sérieuses « ... en vue de la concrétisation de leur droit à l'autodétermination ».⁶

Le modèle d'organisation à quatre paliers

Ainsi, dans l'optique de la Commission, la pierre angulaire de son modèle de fonction gouvernementale proposé est la nation autochtone et, en conséquence, dans son traitement de chaque sphère politique comme le développement économique, l'éducation, la santé, la culture et la langue, la Commission recommande que la compétence législative soit dévolue à la nation autochtone, tout comme la capacité d'élaboration de politiques.

⁶ **ibid, Volume 2, Partie 1, p. 205**

À partir de ce point, la Commission détermine quatre niveaux de responsabilité pour les fonctions gouvernementales : la collectivité locale, la nation autochtone, le niveau plurinational et, finalement, les réseaux pancanadiens. Le tableau 1⁷, à la page 7, illustre l'application de ce modèle au domaine de l'éducation. À l'échelon de la collectivité locale, les politiciens et les fonctionnaires seraient responsables, entre autres, de la mise en place d'une politique nationale dans les institutions locales autochtones et de prendre des décisions concernant l'instruction des étudiants locaux.

À l'échelon de la nation, outre sa compétence législative et sa capacité d'élaborer des politiques, la nation serait responsable de la perception et de la répartition des revenus. Les organismes plurinationaux au niveau régional ou provincial auraient, par contre, la responsabilité de négocier des cadres stratégiques avec la province, d'élaborer un programme et de contrôler les normes scolaires, de conseiller les ministres provinciaux de l'éducation et de fournir la formation.

Le quatrième palier d'organisation est identifié par la Commission comme les « réseaux pancanadiens ». Dans le cas de l'éducation, ces réseaux adopteraient une «...formule fédérée plutôt qu'une hiérarchie centralisée »⁸ et incluraient une université internationale des peuples autochtones, un centre d'échange électronique, un centre de documentation et des associations chargées d'établir les normes et d'agréer les programmes et les établissements postsecondaires.

Le modèle de fonction gouvernementale et le développement économique

En appliquant son modèle à d'autres domaines stratégiques, la Commission a présenté d'autres raisons expliquant pourquoi certaines fonctions ont été attribuées à des paliers précis. Par exemple, dans le domaine du développement économique, la Commission s'est exprimée de la façon suivante :

La responsabilité des programmes ne devrait pas relever des collectivités métisses ou inuit ou de Premières nations prises individuellement, comme c'est le cas actuellement pour la plupart des fonds et des programmes. Compte tenu de la rareté et du coût des compétences nécessaires, on favorise l'option selon laquelle la nation autochtone, la confédération ou l'organisme provincial/territorial assurerait l'exécution des programmes. C'est aussi une question d'échelle. Les responsables seront en mesure de mieux décider s'ils disposent de multiples options, s'ils peuvent encourager l'établissement de liens entre collectivités, et s'ils peuvent rassembler les ressources voulues pour soutenir financièrement des projets d'envergure aussi bien que ceux de taille plus modeste. Dans un monde où se constituent d'importants blocs commerciaux à l'échelle internationale,

⁷ **Ce tableau est tiré directement du rapport de la Commission. Voir le Volume 3, p. 641**

⁸ **ibid, Volume 3, p. 643**

réduisant ainsi l'importance des frontières nationales, les intervenants autochtones devront être de taille et de force à livrer une concurrence vigoureuse.⁹

En se servant de ce raisonnement, la Commission a appliqué son modèle à quatre paliers et a proposé que seulement la gestion de certains employés affectés au développement économique soit située au palier de la collectivité locale. Il est possible que la Commission ait eu d'autres raisons de déterminer la nation autochtone comme la pierre angulaire et que ces raisons concernent l'intégrité de la fonction gouvernementale. La Commission fait la remarque suivante :

⁹ **ibid, Volume 2, Partie 2, p. 943**

Certaines collectivités ont largement l'impression que leurs dirigeants s'imposent au lieu de les diriger et que la corruption et le népotisme règnent. De plus en plus, les autochtones contestent leurs dirigeants par divers moyens, dont les poursuites judiciaires contre les chefs accusés de prévarication. Pour les Premières nations, cette situation s'explique par le régime de gestion imposé par la *Loi sur les Indiens* et par les politiques administratives connexes. Depuis un siècle, cette loi a remplacé ou relégué dans l'ombre les structures politiques traditionnelles et les mécanismes de contrôle internes que les autochtones avaient mis au point au fil des siècles en fonction de leurs sociétés et de leurs situations particulières.¹⁰

À la lecture d'autres sections du rapport de la Commission, particulièrement ses arguments concernant le droit à l'autodétermination et le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, que les « structures politiques traditionnelles » auxquelles elle faisait référence émanaient de la nation autochtone plutôt que des collectivités individuelles.

2.3 Conclusion

La Commission répond à la question « Quels sont les paliers où les fonctions gouvernementales s'exerceraient le mieux? » en proposant un modèle à quatre paliers. La pierre angulaire de ce modèle est la nation autochtone qui, dans tous les domaines stratégiques, (y compris les travaux publics) assumerait trois responsabilités fondamentales : l'élaboration de lois, l'élaboration de politiques et l'affectation des ressources. La définition de la nation autochtone intègre la notion de taille et de capacité suffisantes pour assumer les pouvoirs et les responsabilités découlant du droit de gouverner. La Commission développe ce principe de « taille et de capacité suffisantes » en faisant référence à des facteurs comme la rareté, le coût lié au personnel compétent et les considérations d'échelle (par exemple, avoir la taille et la capacité financière d'agir efficacement dans l'économie mondiale. Il est également probable que l'intégrité du gouvernement soit une autre raison justifiant le choix de la nation comme pierre angulaire du modèle.

À la section 4, l'Institut tente de répondre à la question « Comment le modèle à quatre paliers de la Commission se concilie-t-il avec les approches d'autonomie gouvernementale élaborées dans le passé ou actuellement en attente d'une approbation. Mais auparavant, la prochaine section examine la pertinence de la politique du droit inhérent du gouvernement par rapport aux travaux publics.

¹⁰ **ibid, Volume 2, Partie 1, p. 381**

Tableau 1

MODÈLE DE SYSTÈME D'ÉDUCATION AUTOCHTONE

La collectivité locale	La nation autochtone	L'organisme plurinational
<ul style="list-style-type: none"> · Participe à l'élaboration des politiques par l'entremise de ses représentants au sein d'organes directeurs de la nation autochtone et des autorités de la nation en matière d'éducation. · Prend des décisions au sujet de l'instruction des étudiants de la localité. · Met en oeuvre les politiques de la nation dans les établissements autochtones locaux. · Négocie des accords concernant les frais de scolarité conformément à la politique de la nation. · Participe au processus décisionnel au sein des établissements locaux relevant de la province ou du territoire. 	<ul style="list-style-type: none"> · Adopte des lois sur l'éducation des autochtones. · Met sur pied un organisme chargé d'élaborer des politiques sur : <ul style="list-style-type: none"> · Objectifs de l'éducation et les moyens de le faire atteindre au sein de la nation · Administration des écoles et collèges de la nation · Accords concernant les frais de scolarité et de services provinciaux ou territoriaux. · Perçoit les revenus et répartit les fonds destinés aux services gouvernementaux, y compris les services d'éducation. · Participe à l'établissement du cadre stratégique à l'échelle de la province par l'entremise de ses représentants au sein des organismes regroupant les diverses nations. 	<ul style="list-style-type: none"> · Négocie le cadre stratégique avec la province ou le territoire : <ul style="list-style-type: none"> · Dans le cas des accords concernant les frais de scolarité · Accords aux services provinciaux ou territoriaux · Transfert entre les programmes d'enseignement autochtones et provinciaux/territoriaux · Élabore les programmes d'étude. · Assure le suivi des normes d'enseignement dans le système autochtone. · Peut coordonner le soutien des nations aux établissements post-secondaires autochtones. · Conseille les ministres provinciaux au sujet de l'éducation, des collèges et des universités et de la formation. · Peut représenter les gouvernements fondés sur la communauté d'intérêts administrant les services d'éducation.

3 LA POLITIQUE DU DROIT INHÉRENT ET LES TRAVAUX PUBLICS

Adoptée par le gouvernement fédéral en 1995, la politique sur la mise en oeuvre du droit inhérent à l'autodétermination a des incidences importantes sur toutes les fonctions du gouvernement, y compris les travaux publics. Les points soulevés dans le Guide de la politique, notamment l'approche de la responsabilité, des obligations fiduciaires, des dispositions financières, des mesures de transition et de la compétence liée aux non-membres sont tous pertinents à l'exécution des travaux publics. Les sections traitant de la portée des négociations (quelles compétences seront négociées pour les gouvernements autochtones) et de la relation entre les lois (quelles lois gouvernementales a suprématie en cas de conflit) sont particulièrement importantes aux fins du présent document.

En ce qui concerne la portée des négociations, le Guide de la politique fédérale établit trois catégories de compétence distinctes. La première catégorie, appelée « compétence ou pouvoir autochtone », est décrite comme suit : « ... devraient concerner les affaires internes du groupe, les questions faisant partie intégrante de sa culture autochtone distincte et, enfin, tous les éléments essentiels pour lui permettre de fonctionner en tant que gouvernement ou institution.. »¹¹ Il n'est pas surprenant de constater que bon nombre des fonctions relevant de la définition des travaux publics ou qui y sont étroitement associées, décrites dans l'introduction du présent document, sont mentionnées explicitement dans le Guide de la politique, notamment :

- la gestion des terres incluant, entre autres, le zonage et les frais de service;
- les transports locaux;
- le logement;
- la santé;
- l'administration et l'application des lois autochtones;
- la gestion des travaux publics et de l'infrastructure.

Pour certaines raisons, dans cette première catégorie, les lois autochtones auraient suprématie en cas de conflit avec les lois fédérales; dans d'autres cas, des dispositions seraient nécessaires pour harmoniser les lois.

La deuxième catégorie comprend des secteurs de compétences partagés qui peuvent excéder les questions propres à la culture autochtone ou internes à un groupe autochtone. Dans la mesure où le gouvernement fédéral a compétence dans ces secteurs, il est disposé à « ... négocier la reconnaissance aux Autochtones de certaines compétences ou de certains pouvoirs en la matière. »¹² à la condition que la compétence législative principale demeure au gouvernement fédéral ou provincial et que « ... leurs règles de droit l'emporteraient en cas de conflit avec les règles de droit autochtones.. »¹³ Les questions incluses dans les travaux publics ou qui sont étroitement liées dans cette catégorie sont les suivantes :

- protection et évaluation environnementales, de même que prévention de la pollution;
- protection civile.

¹¹ Guide de la politique fédérale : L'autonomie gouvernementale des Autochtones, Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 1995, p. 5

¹² *ibid*, p. 7

¹³ *ibid*, P. 6

La troisième et dernière catégorie comprend des sujets pour lesquels, selon le Guide de la politique, « ... les gouvernements ou institutions autochtones n'ont aucune raison impérieuse de vouloir exercer un pouvoir de légiférer... »¹⁴ Ces sujets peuvent être regroupés sous deux rubriques : les pouvoirs liés à la souveraineté, à la défense ou aux relations extérieures du Canada et les autres pouvoirs nationaux comme la gestion et la réglementation de l'économie nationale, la protection de la santé et la sécurité de tous les Canadiens. En exerçant sa compétence en matière de santé et de sécurité pour l'ensemble des Canadiens, le gouvernement fédéral peut avoir une incidence sur les travaux publics dans le cadre d'un gouvernement autochtone; par exemple, lorsqu'il établit et applique les normes liées au traitement et à l'élimination des BPC, en vertu de la *Loi canadienne sur la protection environnementale*.

Le tableau suivant résume les principaux points de la politique concernant les travaux publics :

COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE TRAVAUX PUBLICS		
Catégorie n° 1	Catégorie n° 2	Catégorie n° 3
Compétence autochtone	Compétence partagée	Compétence fédérale exclusive
Exemples	Exemples	Exemples
gestion des travaux publics et de l'infrastructure zonage, frais de services logement transport local	Protection et évaluation environnementales Protection civile	Santé et sécurité de tous les canadiens
Suprématie des lois	Suprématie des lois	Suprématie des lois
Lois autochtones ou harmonisation	Lois fédérales ou provinciales	Lois fédérales

La référence aux lois provinciales est importante au chapitre des travaux publics. Le Guide de la politique indique que le gouvernement fédéral préfère largement que les gouvernements provinciaux participent aux négociations sur l'autonomie gouvernementale afin « ... de donner des accords intergouvernementaux harmonieux et exécutables. »¹⁵ Compte tenu de la forte présence des provinces dans les travaux publics (des codes du bâtiment et de la réglementation sur les incendies aux régimes de protection de l'environnement concernant la gestion des déchets solides) leur présence est cruciale pour atteindre les niveaux appropriés

¹⁴ *ibid*, p. 7

¹⁵ *ibid*, p. 28

d'harmonisation entre les gouvernements autochtones locaux et les gouvernements non autochtones.

4. ENTENTES SUR L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE

La présente section a pour but d'approfondir l'analyse des sections précédentes en résumant le traitement des travaux publics dans certaines ententes sur l'autonomie gouvernementale passées et actuelles. Les ententes sont groupées en quatre catégories qui découlent de l'analyse de la Commission royale, résumée à la section 2 : les ententes essentiellement fondées sur la collectivité; les ententes fondées sur la collectivité mais comportant un organisme de services pluri-communautaires; les ententes hybrides, combinant les aspects d'une approche fondée sur la collectivité et la nation et finalement, une entente, l'Entente définitive des Nisga'as, qui semble être similaire à l'approche fondée sur la nation proposée par la Commission royale.

4.1 Ententes fondées sur la collectivité

La première catégorie comprend quatre séries d'ententes : l'entente sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte, qui découle de la loi adoptée en 1986; les ententes concernant les six Premières nations du Yukon (Champagne et Aishihik, Nacho Nyak Dun, Tlingits de Teslin et Gwitchin Vuntut, confirmées par une loi en 1994¹⁶ et deux autres – Little Salmon River/Carmacks et Tr'on Dek Hwech'); et deux ententes de principes récentes (une entente concernant la Première nation de Westbank et une autre concernant les Conseils unis anishnaabegs. Ces ententes attribuent la compétence législative à l'échelon de la collectivité plutôt qu'à l'échelon de la Nation.

Sechelt

Dans le cas des Secheltes, l'article 14 de la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte* prévoit que le conseil de bande a « le pouvoir d'édicter des textes législatifs en toute matière comprise dans les domaines suivants... »¹⁷. L'article présente ensuite une liste de vingt catégories dont plusieurs sont directement liées aux travaux publics : le zonage, l'aménagement des terres; l'utilisation, la construction, l'entretien et la démolition des bâtiments et structures; l'administration et la gestion des biens appartenant à la bande; l'expropriation pour les besoins de la collectivité; et la construction, l'entretien et la gestion des routes. Toutefois, la liste ne comprend pas un pouvoir spécial pour la protection et les évaluations environnementales. En outre, la loi n'inclut aucun pouvoir d'application ou d'inspection adéquat pour les questions liées à la santé ou à l'environnement et les amendes

¹⁶ Au chapitre de la population, en décembre 1996, la population totale des Secheltes habitant la réserve et hors réserve s'établissait à 961; les six Premières nations du Yukon ont des populations variant entre 425 et 677. (Source : Population du Registre des Indiens selon le sexe et la résidence, 1996)

¹⁷ *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte*, 1986, C. 27

sont peu élevées (2 000 dollars ou deux ans d'emprisonnement). Enfin, même si les lois provinciales générales s'appliquent, il peut y avoir des écarts, étant donné que ces lois s'appliquent aux « membres » plutôt qu'aux terres et que les terres continuent à jouir du statut au sens du point 24 de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et peuvent être immunisées des lois provinciales visant les terres, comme certaines lois environnementales.

Outre les lacunes mentionnées ci-dessus, la loi ne semble comporter aucune disposition habilitant le gouvernement sechelt à imputer des frais d'utilisation pour certains services fournis, inclus sous la rubrique « travaux publics ». Elle ne fait également aucune référence précise à des mécanismes de recours (bien qu'elle prévoit une compétence législative pour les questions liées à « ...la bonne administration » de la bande, de ses membres ou des terres secheltes).

La loi établit également un conseil de district, dont les membres sont les mêmes que le conseil de la bande indienne sechelt, ayant compétence sur les mêmes terres. Une fois reconnu par le gouvernement de la Colombie-Britannique, le conseil de district peut exercer les pouvoirs et les fonctions d'une municipalité. En bref, il procure à la bande les moyens légaux pour accéder au cadre législatif de la C.-B. visant les municipalités et n'est pas, comme certains auteurs l'ont suggéré, un « palier régional » de gouvernement.¹⁸

En ce qui concerne le cadre prévu par la politique du droit inhérent, le régime d'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelt y est conforme, à l'exception qu'aucune loi sechelt locale n'a suprématie sur les lois fédérales entrant en conflit. En outre, le traitement des terres – le transfert de titre en fief simple à la bande, tout en conservant son statut au sens du point 24 de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ne serait pas permis dans les ententes actuelles. Enfin, l'harmonisation des lois secheltes avec celles de la province dans certains secteurs n'est pas spécialement prévue.

Ententes sur l'autonomie gouvernementale du Yukon

Le régime du Yukon établit trois catégories de compétence législative. Dans la première catégorie, la Première nation a le pouvoir exclusif d'édicter des lois concernant l'administration et le fonctionnement interne du conseil de la Première nation, la gestion et l'administration des droits ou des bénéfices découlant de l'entente finale. Dans la deuxième catégorie, les Premières nations du Yukon ont le pouvoir d'édicter des lois concernant un certain nombre de sujets liés à ses citoyens partout au Yukon (par exemple, l'éducation, les services de santé, la langue, le mariage, etc.) Dans la dernière catégorie, qui concerne les travaux publics, la Première nation a le pouvoir d'édicter « des textes législatifs d'intérêt local ou privé... »¹⁹. Bon nombre des sujets énumérés sont directement liés aux travaux publics, notamment le contrôle de la construction, de l'entretien, et de la démolition des bâtiments et des structures; le contrôle de la condition sanitaire des bâtiments ou des biens;

¹⁸ Voir, par exemple, "What Could Urban Self-Government Look Like?" par Donavon Young dans *Aboriginal Self-Government in Urban Areas*, édité par Evelyn Peters, (Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1995).

¹⁹ Entente sur l'autonomie gouvernementale du conseil des Tlingits de Teslin, disposition 13.3

l'aménagement, le zonage et la mise en valeur des terres; l'expropriation; la prestation de services locaux et le fonctionnement d'installations locales; le contrôle des questions liées aux dangers pour la santé publique; et le contrôle ou la prévention de la pollution, et la protection de l'environnement. (L'entente sur les revendications territoriales prévoit l'établissement d'un processus d'évaluation environnementale.)

Les lois territoriales d'application générale visent les citoyens et les terres des Premières nations, mais les lois des Premières nations ont suprématie en cas de conflit. Les lois fédérales générales s'appliquent et ont suprématie en cas de conflit avec les lois des Premières nations. Toutefois, les parties ont convenu de conclure une nouvelle entente ou de modifier leur entente sur l'autonomie gouvernementale actuelle afin d'indiquer où les lois des Premières nations ont suprématie sur les lois fédérales entrant en conflit.

Les lacunes possibles au chapitre des travaux publics incluent les suivantes : l'absence de référence précise à des pouvoirs d'inspection et d'application, dans les secteurs de la santé ou de l'environnement; les amendes sont peu élevées (5 000 dollars ou six mois de prison); aucune mesure novatrice pour le contrôle de la pollution ou la restitution; aucun pouvoir spécial pour imputer des frais d'utilisation; aucune disposition visant des mécanismes de recours; l'harmonisation des lois dans certains secteurs de chevauchement avec les compétences fédérales et provinciales n'est pas traitée spécialement. (Toutefois, les Premières nations et le gouvernement territorial s'engagent à se consulter avant d'édicter une loi qui peut avoir une incidence sur l'autre partie).

Comparativement au modèle à quatre paliers de la Commission, ces ententes constituent une approche à un palier. Plus important encore, la compétence législative, l'élaboration de politiques et l'affectation des ressources que la Commission propose d'attribuer à la nation sont dévolues à la collectivité ou à la Première nation dans ces ententes.²⁰ Ceci dit, ces Premières nations ont un grand pouvoir de délégation, notamment à un conseil tribal ou au Conseil des Indiens du Yukon.

Compte tenu de certaines des exceptions mentionnées ci-dessus, les ententes du Yukon sont généralement conformes à la politique du droit inhérent au chapitre des travaux publics.

Accord de principe avec la Première nation de Westbank

²⁰ Une étude de cas commandée pour la Commission royale sur une des Premières nations du Yukon (la Première nation des Tlingits de Teslin, qui possède une entente de revendication et d'autonomie gouvernementale confirmée par une loi) fait écho aux préoccupations de la Commission concernant l'incapacité possible de la collectivité d'exercer les pouvoirs d'autonomie gouvernementale. Dans la conclusion, l'auteur, Sheila Clark, mentionne : [traduction]« Le troisième secteur nécessitant une recherche, une analyse et des mesures plus élaborées concerne la difficulté de réaliser l'autodétermination d'environ cinq cents Tlingits de Teslin. Près de la moitié des citoyens Tlingits de Teslin vivent à l'extérieur de Teslin. Déjà, certains citoyens de la Première nation des Tlingits de Teslin portent plus d'un chapeau, parfois même deux ou trois. La Première nation des Tlingits de Teslin devra s'interroger sérieusement sur la façon de réaliser son objectif d'autonomie gouvernementale, compte tenu d'une si faible population »

Cet accord de principe, négocié entre le gouvernement fédéral et la Première nation de Westbank et signé en juillet 1998, constitue une des quelques ententes comportant un article sur les travaux publics (cette section est intitulée [traduction] « Travaux publics, infrastructure communautaire et services locaux »²¹). Entre autres, cet article prévoit des pouvoirs d'inspection liés à la santé et à la sécurité; la suprématie des lois de la Première nation de Westbank sur les lois fédérales en cas de conflit, pourvu que [traduction] « ... les normes de santé et de sécurité ainsi que les codes de la Première nation de Westbank concernant les travaux publics, l'infrastructure communautaire et les services locaux soient au moins équivalents aux normes de santé et de sécurité et aux codes techniques du fédéral »²²; et la compétence en matière de perception et de collecte de [traduction] « redevances d'exploitation et de frais de permis »²³.

²¹ “Self-Government Agreement-In-Principle Westbank First Nation“, juillet 1998, p. 25

²² *ibid*, p. 59

²³ *ibid*, p. 59

D'autres articles de l'entente traitent des travaux publics ou des fonctions connexes, notamment la compétence en matière de zonage et d'aménagement des terres, et l'utilisation, la construction, l'entretien et la démolition des bâtiments et des structures. L'entente comporte également des articles importants sur la protection et les évaluations environnementales²⁴, incluant plusieurs alinéas sur les pouvoirs d'inspection et d'application. Ces articles traitent également de l'harmonisation des lois fédérales et de la Première nation de Westbank [traduction] « ...avec la participation de la province lorsqu'elle accepte de participer »²⁵.

Un aspect important de l'entente avec la Première nation de Westbank ne se trouve pas dans l'entente avec la bande indienne sechelte : le pouvoir de déléguer la compétence à un organisme tribal, régional ou national établi par les Premières nations, pourvu que l'organisme en question réponde à une des deux conditions suivantes – agir conformément à une entente d'autonomie gouvernementale conclue avec le Canada, prévoyant l'exercice de cette compétence ou si une cour reconnaît à l'organisme délégué le droit d'exercer cette compétence. (Les candidats à la délégation de compétences sont beaucoup moins nombreux que ceux inclus dans les ententes du Yukon.)

Conformément à l'entente d'autonomie gouvernementale, la constitution de Westbank doit prévoir des mécanismes d'appel et ces mécanismes pourraient être élaborés pour les travaux publics. Toutefois, il n'y a aucun pouvoir spécial d'imputation de frais d'utilisation pour des services associés aux travaux publics.

Conseils unis anishnaabegs

Cet accord de principe a été signé en juin 1998 par le Canada et les huit Premières nations qui forment le Grand conseil des Conseils unis anishnaabegs. Comme l'accord de principe de la Première nation de Westbank décrit ci-dessus, cet accord comprend également un article traitant exclusivement des travaux publics et de l'infrastructure, et prévoyant une compétence législative en matière de conception, de construction, de rénovation, d'acquisition, de fonctionnement et d'entretien des installations ou des structures servant, entre autres, pour le ravitaillement en eau, le nettoyage, l'élimination des déchets, la distribution des sources d'énergie, la protection contre les incendies, l'infrastructure de transports et les services communautaires. L'article prévoit également la conclusion d'ententes avec d'autres organismes, publics ou privés, pour la planification et l'exécution de ces activités. Il prévoit que les codes, la réglementation, les normes et les politiques de la Première nation doivent égaler ou excéder les normes provinciales ou fédérales (l'entente de la Première nation de Westbank ne mentionne que les normes fédérales). Enfin, il prévoit la suprématie des lois de la Première nation dans ce secteur en cas de conflit avec les lois fédérales.

D'autres articles de l'entente sont également pertinents. L'article traitant des terres, par exemple, prévoit des pouvoirs importants en matière, notamment, de mise en valeur, de conservation, d'utilisation et d'aliénation des terres de la Première nation, et en matière de

²⁴ Voir pages 36 à 44

²⁵ *ibid*, p. 37

transfert des immobilisations du Canada sur les terres de la Première nation. L'entente comprend un article élaboré sur l'évaluation environnementale mais aucun sur la protection environnementale. Cette question fait partie des nombreux points de l'entente qui pourraient faire l'objet d'autres discussions entre le Canada, les Premières nations et l'Ontario. L'entente ne mentionne aucun pouvoir d'inspection que ce soit en matière de santé ou d'environnement, ni aucun pouvoir spécial de perception de frais d'utilisation. L'application des lois provinciales sera abordée dans l'entente définitive.

Comme dans l'entente avec la Première nation de Westbank, l'accord de principe contient une clause prévoyant que les Premières nations peuvent déléguer leur compétence législative – dans ce cas, aux Conseils anishnaabegs unis ou à tout autre organisme qui a conclu une entente d'autonomie gouvernementale avec le Canada.

4.2 Approches fondées sur la collectivité combinées à un organisme de services central

Deux ententes récentes, de nature sectorielle et signées en 1997 suivent un modèle de fonction gouvernementale similaire. Ces ententes attribuent la compétence législative aux collectivités des Premières nations mais, parallèlement, elles établissent un conseil assumant des fonctions centrales.

Entente-cadre de gestion des terres de la Première nation

Cette entente a été signée en janvier 1996 par le Canada et treize Premières nations du Canada (cinq de la Colombie-Britannique, une de l'Alberta, deux de la Saskatchewan, une du Manitoba et quatre de l'Ontario).²⁶ La loi de mise en application de cette entente a été présentée au printemps de 1997 mais a expiré au Feuilleton. Un nouveau projet de loi a été présenté de nouveau au printemps de 1998.

L'entente-cadre attribue à la Première nation un code des terres (un type de commission adoptée par la Première nation par voie de référendum) lui donnant une compétence législative, conformément à ce code, [traduction] « ..respectant la mise en valeur, la conservation, la protection, la gestion, l'utilisation et la possession des terres de la Première nation, et les intérêts et permis liés à ces terres. »²⁷ Ce pouvoir élargi comprend la capacité d'adopter des lois visant certaines fonctions liées aux travaux publics, notamment le zonage, l'utilisation des terres, la régie des lotissements et la mise en valeur des terres.

L'entente comporte également des articles importants sur la protection et l'évaluation environnementales, incluant un engagement des parties à déterminer des dispositions

²⁶ Une quatrième Première nation, la Première nation de St. Mary's, au Nouveau-Brunswick a subséquentement signé l'entente. Au 31 décembre 1996, Siksika possède la plus grande population (4 706) et les Mississaugas de Scugo Island la plus petite population (138). La population totale des quatorze Premières nations s'élève à 21 768.

²⁷ Framework Agreement On First Nation Land Management, article 18

d'harmonisation avec les provinces concernées. L'article sur la protection environnementale détermine quatre secteurs (gestion des déchets solides, gestion des réservoirs de carburant, épuration et élimination des eaux usées et urgences environnementales) pour lesquels il est essentiel que les Premières nations édictent des lois. Cet article prévoit également des pouvoirs d'inspection importants pour les responsables des Premières nations.

En plus d'attribuer la compétence législative et la gestion des recettes à chaque Première nation, l'entente prévoit l'établissement d'un conseil consultatif de la gestion foncière qui doit assumer trois types de responsabilités :

- fournir des services aux Premières nations – par exemple, l'élaboration et l'application de leurs codes sur les terres, la mise en place de régimes de gestion environnementale, l'établissement d'un centre de ressources et l'élaboration de programmes de formation;
- défendre les intérêts des Premières nations;
- servir de dépôt central des codes sur les terres.

L'entente prévoit également la négociation d'un accord de financement entre le gouvernement fédéral et le conseil consultatif pour une période initiale de cinq ans. La loi de mise en application de l'entente n'inclura pas l'établissement du conseil et de ses fonctions. Toutefois, elle comporte un article indiquant la façon dont les fonctions du conseil seront assumées, advenant son abolition.

L'éducation des Micmacs

Une deuxième entente possédant une structure gouvernementale similaire à celle de l'entente sur la gestion des terres concerne l'éducation des Micmacs de Nouvelle-Écosse et vise neuf Premières nations.²⁸ À l'instar de l'entente sur les terres décrite précédemment, cette entente, signée en 1997 attribue le [traduction] « ...pouvoir de faire et d'administrer des lois en matière d'éducation primaire, élémentaire et secondaire sur la réserve... »²⁹ aux collectivités participantes, conformément à la constitution de la collectivité. Étant donné sa nature liée à l'éducation, cette entente est peu pertinente au secteur des travaux publics (sauf pour la construction et l'entretien des écoles) mais elle est incluse dans la présente étude étant l'établissement d'une « personne morale » ayant comme objectif [traduction] « ...le soutien de la prestation des programmes d'éducation par les collectivités participantes. »³⁰ Cet organisme de services central, qui sera appelé Mi'kmaq Kina'masuti, aura comme membres des représentants des collectivités participantes et sera régi par sa propre constitution.

²⁸ La population des neuf Premières nations varie entre 3 062 (Eskasoni) et 184 (Annapolis Valley). La population totale des neuf Premières nations s'élevait à 8 906.

²⁹ *An Agreement with Respect to Mi'kmaq Education*, section 5.1.1

³⁰ *ibid*, section 5.7.1

Les objectifs spéciaux de cet organisme de services central sont décrits dans la constitution provisoire de l'organisme :

- «
- a) Aider les bandes et leur fournir des services dans l'exercice de leur compétence en matière d'éducation;**
 - b) Aider les bandes à administrer et à gérer l'éducation de la Nation micmaque en Nouvelle-Écosse;**
 - c) Fournir à la Nation micmaque de Nouvelle-Écosse un centre de recherches, d'élaboration et de mise en oeuvre des initiatives et des nouvelles orientations en matière d'éducation chez les Micmacs.**
 - d) Coordonner et faciliter l'élaboration de politiques et d'objectifs à court et à long termes pour chaque collectivité micmaque de la Nouvelle-Écosse, en consultation avec les collectivités micmaques. ³¹**

En résumé l'entente sur la gestion des terres et l'entente sur l'éducation des Micmacs établissent une approche à deux paliers attribuant les responsabilités législatives, stratégiques et la gestion des ressources à la collectivité plutôt qu'à la nation. Néanmoins, l'établissement d'un organisme central conformément à chaque entente permet de réaliser au moins une partie des économies d'échelle qui ont beaucoup préoccupé la Commission royale.

4.3 Modèle hybride – les Cris du Québec

³¹ Tiré d'un document de consultation envoyé à chaque collectivité, daté de février 1996.

La Convention de la baie James et du Nord québécois (CBJNQ), signée en 1975, et la Convention du Nord-Est québécois (CNEQ), signée en 1978, sont les deux premières ententes modernes sur les revendications et l'autonomie gouvernementale.³² La CBJNQ comprend 31 articles et 12 ententes supplémentaires; elle porte sur la Nation crie du Québec et sur les Inuit du Nord québécois. La CNEQ comprend 20 articles et traite de la Nation naskapis.

Afin de mettre en oeuvre les deux ententes, le gouvernement a adopté deux lois, une en 1977 qui approuvait notamment la CBJNQ et l'autre en 1984, qui mettait l'accent sur l'établissement d'un régime local d'autonomie gouvernementale pour les Cris et les Naskapis, ainsi que sur l'administration et le contrôle de certaines catégories de terres visées par les ententes. Par ailleurs, le gouvernement du Québec a adopté plus de vingt lois, principalement au milieu jusqu'à la fin des années 1970 afin de mettre les ententes en application.

Aux fins du présent document, l'Institut a choisi de s'attarder au régime concernant les Cris³³, étant donné que les ententes établies pour les Inuit et les Naskapis comportent des différences.

L'article 45 de la loi fédérale prévoit qu'une bande peut « ... prendre des règlements administratifs concernant les terres de catégorie IA ou IA-N qui lui ont été attribuées et les habitants de ces terres... », puis dresse une liste des questions, incluant l'administration des affaires de la bande, la santé et l'hygiène, l'ordre et la sécurité publics, la protection de l'environnement, la taxation à des fins locales, les routes et les transports, et l'exploitation des entreprises. La liste ne comprend pas, entre autres, l'éducation.

Les compétences spéciales liées aux travaux publics sont les suivantes :

- réglementation de bâtiments notamment de la construction, de l'entretien, de la réparation et de la démolition de ceux-ci du point de vue de la protection de la santé et de la sécurité publiques**
- la surveillance ou l'interdiction des activités ou des entreprises dangereuses pour la santé publique;**

³² La plupart des renseignements dans cette section sont fondés sur un document rédigé par Alain Arcand, du secteur Revendications et gouvernement indien du MAINC, intitulé « Legislation Respecting Implementation of The James Bay and Northern Quebec Agreement (JBNQA) and The Northeastern Quebec Agreement (NEQA) ».

³³ Au 31 décembre 1996, la population totale des huit Premières nations crie qui ont signé l'entente s'élevait à 12 142 et variaient entre 3 132 (Mistissini) et 438 (Nemaska).

- la mise en place, la prestation et la réglementation des services d'enlèvement et d'élimination des ordures
- la mise en place et la prestation des services anti-incendie;
- la protection de l'environnement et la prévention de la pollution;
- l'entretien et la construction des routes;
- parcs et loisirs;
- la réalisation, l'entretien et l'exploitation des installations portuaires ou aéroportuaires etc.

Outre ces pouvoirs, la loi comporte une disposition spéciale concernant l'élaboration de règlements administratifs sur les frais d'utilisation des services locaux, à condition que ces règlements puissent « établir des distinctions justes entre différentes catégories d'usagers et différentes catégories de terres bénéficiaires ... »³⁴. Ce pouvoir d'imputer des frais d'utilisation ne peut être délégué et les frais d'utilisation réels ne peuvent excéder le coût réel du service.

Avec le recul de la fin des années 1990, la loi n'accorde aucun pouvoir explicite d'application ou d'inspection, les amendes sont peu élevées et ne sont pas « respectueuses des autochtones »; de plus, elle ne comporte aucun processus d'harmonisation avec la province dans des secteurs comme la protection environnementale.

En ce qui concerne l'éducation, le gouvernement du Québec a adopté une loi en juin 1978 modifiant la *Loi sur l'instruction publique*. Dans le cas des Cris, ces modifications prévoient l'établissement, l'organisation et le fonctionnement d'une circonscription et d'une commission scolaires crie. Cette commission a reçu la compétence en matière d'éducation élémentaire, secondaire et aux adultes; elle avait tous les pouvoirs et toutes les responsabilités d'une commission scolaire provinciale et a reçu des pouvoirs additionnels, notamment la capacité de conclure des ententes avec le gouvernement fédéral, de déterminer l'année scolaire, de conclure des ententes concernant l'éducation postsecondaire, d'engager des autochtones comme professeurs, ainsi que de choisir et d'enseigner des matières conçues pour préserver et transmettre la langue et la culture des Cris.

Dans l'exercice de ses responsabilités, la commission scolaire peut adopter des règlements administratifs, mais ils doivent recevoir l'approbation du ministre de l'Éducation. La commission est formée de neuf membres, soit un représentant des huit collectivités crie et un membre additionnel désigné par le « parti autochtone des Cris ». Les procédures d'élection sont énoncées dans le règlement en application de la loi.

En ce qui concerne la collectivité, la loi prévoit l'établissement, à la discrétion de la commission, d'un comité responsable de l'école élémentaire et d'un comité responsable de l'école secondaire pour chaque collectivité où ces écoles sont situées. Conformément à la loi, la commission doit consulter ces comités relativement à des questions comme le choix des enseignants, le calendrier et l'année scolaires, et les changements aux programmes d'étude.

D'autres lois adoptées conformément à la CBJNQ par le gouvernement du Québec ont créé des organismes crie additionnels. Par exemple, en juin 1978, le gouvernement du Québec a

³⁴ *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec, 1984, paragraphe 45 (5)*

adopté une loi concernant l'Administration régionale crie, corporation publique investie de deux fonctions principales soit : d'administrer l'indemnisation conformément à l'entente sur les revendications; et [traduction] « ... d'implanter, d'administrer et de coordonner des services et des programmes établis par une corporation ou une bande, à la demande des corporations de villages (terres de catégorie 1) ». ³⁵ D'autres organismes de la Nation s'occupent du régime de chasse, de pêche et de piégeage établi conformément à la Convention, du régime environnemental et des secteurs de la santé et des services sociaux. En résumé, le régime gouvernemental cri est essentiellement hybride. Une grande part de la compétence législative est dévolue à la collectivité mais cette approche de base est complétée par l'établissement d'un organisme de services central, l'Administration régionale crie, certains organismes consultatifs centraux et dans le cas de l'éducation, une commission scolaire crie ayant une compétence législative assujettie à l'approbation du ministre. Il n'y a aucun élément équivalent aux troisième et quatrième paliers du modèle de la Commission royale, à l'exception du ministre de l'Éducation du Québec, qui n'est évidemment pas un organisme autochtone.

4.4 Entente définitive des Nisga'as

Ratifiée par les parties le 4 août 1998, l'entente définitive des Nisga'as, qui est à la fois une entente sur les revendications territoriales globales et sur l'autodétermination, occupe une catégorie distincte étant donné la configuration de la compétence législative entre les collectivités locales et le gouvernement central. De toutes les ententes analysées dans le présent document, cette entente se rapproche le plus du modèle proposé par la Commission royale.

³⁵ Alain Arcand, *op. cit.* p. 6

L'entente détermine que le « gouvernement niska'a » consiste en deux paliers : le gouvernement central des Niska'as (appelé Niska'a Lisims Government dans l'entente) et les quatre gouvernements de village niska'as.³⁶ Le gouvernement central serait formé d'au moins trois représentants élus par l'ensemble de la population, du chef et d'autres conseillers des gouvernements de village niska'as et d'un représentant de chacune des localités urbaines niska'as (il y aurait initialement trois localités – Vancouver métropolitain, Terrace et Prince Rupert/Port Edward).³⁷

La vaste majorité des compétences énoncées dans l'entente relève de la responsabilité du gouvernement lisims niska'a, notamment la gestion des forêts, des pêches et de la faune, l'évaluation et la protection environnementales, l'administration de la justice (police, l'établissement d'un système judiciaire et les services correctionnels), l'attribution de la citoyenneté, la culture et la langue, les mariages, la santé et les services sociaux, l'éducation, les relations intergouvernementales et la taxation directe des citoyens niska'as. Par contre, la compétence des gouvernements de village est limitée aux questions locales comme la réglementation de la circulation et des transports dans les villages.

³⁶ **Au 31 décembre 1996, la population de la Nation niska'a s'établissait à 5 079; la population des quatre collectivités niska'a varient entre 1 750 (Kincolith) et 326 (Gitwinksihlkw).**

³⁷ **Voir l'entente définitive des Niska'as (anglais seulement) août 1998, p. 162**

La compétence en matière de travaux publics est partagée entre deux paliers. L'entente comporte un court article traitant des [traduction] « bâtiments, structures et travaux publics »³⁸. Les deux paliers de gouvernement ont le pouvoir d'adopter des lois visant la conception, la construction, l'entretien et la démolition de bâtiments, de structures et de travaux publics sur leurs terres respectives. (Les lois fédérales et provinciales d'application générale auraient suprématie en cas de conflit). D'autres articles de l'entente prévoient un partage similaire : par exemple, pour ce qui est de l'utilisation, de la gestion, de la planification, du zonage et de la mise en valeur de leurs terres respectives. Dans ce cas, advenant un conflit, les lois niska'as auraient suprématie sur les lois fédérales et provinciales. Dans d'autres secteurs de compétences directement liés aux travaux publics, comme la santé et la protection environnementale, le gouvernement lismis niska'a a compétence exclusive mais les lois fédérales ou provinciales d'application générale auraient suprématie en cas de conflit.

Dans un nombre limité de cas, le gouvernement central a un rapport hiérarchique avec les gouvernements de village. Par exemple, le gouvernement lismis niska'a peut adopter des lois pour recouvrer les recettes propres aux gouvernements de village. En outre, le regroupement, la création ou la dissolution des villages sont des pouvoirs dévolus au gouvernement central.

Un autre secteur de l'entente mérite d'être noté : le gouvernement niska'a prévoira les procédures appropriées d'appel ou de révision des « ... décisions administratives des institutions publiques niska'as »³⁹, ce terme désignant le gouvernement, le conseil, la commission ou le tribunal niska'a.

En résumé, l'entente de principe des Niska'as se rapproche considérablement du modèle de la Commission qui attribue une grande part de la compétence législative, des pouvoirs stratégiques et de l'attribution des ressources à la nation plutôt qu'à la collectivité locale. D'autre part, dans certains cas, l'entente soulève des questions similaires à celles figurant dans les ententes plus anciennes (déterminer si l'entente doit inclure des pouvoirs spéciaux d'inspection et d'application dans les secteurs de l'environnement et de la santé publique et une disposition créant des décrets novateurs pour régler les problèmes environnementaux).

³⁸ **ibid, p. 172**

³⁹ **ibid, p. 162**

5. CONCLUSIONS

Une conclusion centrale se dégage de l'enquête mentionnée sur les ententes sur l'autonomie gouvernementale, particulièrement au chapitre du traitement des travaux publics. On constate en effet peu d'uniformité entre les ententes. Cette conclusion s'explique si l'on compare les anciennes ententes avec les plus récentes. De plus, certaines ententes sont sectorielles plutôt que globales. Cependant, même parmi les ententes récentes (c.-à-d. celles qui ont été mises en place depuis l'adoption de la politique du droit inhérent), il y a d'importantes différences au chapitre du traitement des travaux publics. Les principales différences entre les ententes sont les suivantes :

- certaines ententes (par exemple, Westbank et Conseils unis anishnaabegs) comportent des articles distincts traitant les travaux publics d'une manière relativement exhaustive; d'autres ententes ne comportent pas d'articles spéciaux ou, le cas échéant (Nisga'a en est un exemple), le traitement n'est pas aussi exhaustif;
- le traitement de la réglementation des travaux publics est très différent d'une entente à l'autre : certaines ententes prévoient des pouvoirs explicites d'inspection et d'application dans les secteurs de la santé et de l'environnement (p. ex., Westbank); d'autres prévoient ces pouvoirs explicites mais uniquement dans le secteur de l'environnement, alors que d'autres encore n'énoncent pas ces pouvoirs explicitement. De même, la question des sanctions est traitée de façon substantiellement différente. Par exemple, la Framework Agreement On First Nation Land Management prévoit une vaste gamme de sanctions incluant [traduction] «... les amendes, l'emprisonnement, la restitution, le service communautaire et des moyens d'appoint pour faire respecter l'entente »⁴⁰ alors que d'autres ententes n'imposent que des amendes et des sanctions dont plusieurs, selon les normes d'aujourd'hui, semblent peu élevées.
- seulement une entente (relative aux Cris du Québec) prévoit un pouvoir explicite de perception de frais d'utilisation;
- l'harmonisation des lois avec les provinces est souvent traitée de façon différente. Les anciennes ententes tendent à ne pas traiter cette question. Certaines nouvelles ententes prévoient des processus d'harmonisation avec les provinces dans des secteurs comme la protection environnementale (p. ex., entente sur la gestion des terres et Westbank); d'autres ne sont pas explicites quant à cette question. De plus, la question des normes provinciales n'est pas traitée de façon uniforme (voir, par exemple, les ententes de Westbank et des Conseils anishnaabegs).
- Certaines ententes traitent explicitement du transfert des immobilisations (par exemple, l'entente des Conseils anishnaabegs unis); la plupart ne le font pas;
- La plupart des ententes prévoient une certaine forme de mécanismes de recours mais ne sont pas explicites quant à la façon dont ils peuvent s'appliquer aux travaux publics.

Compte tenu des points ci-dessus, la première question à considérer s'énonce comme suit :

Question n° 1 : Dans quelle mesure les ententes sur l'autonomie gouvernementale futures doivent-elles traiter les travaux de façon plus uniforme? Plus précisément, de quelle façon ces ententes doivent-elles traiter les points suivants :

⁴⁰ op. cit. P. 27

- La portée des travaux publics sur le plan du fonctionnement et de la réglementation;
- Le type de pouvoirs d'inspection et d'application requis;
- Les sanctions;
- Les mécanismes de recours;
- Le transfert des éléments d'actif;
- L'harmonisation avec les lois fédérales et provinciales;
- Les normes fédérales et provinciales pertinentes;
- La suprématie des lois en cas de conflit

Certains arguments suggèrent que les travaux publics font partie intégrante du droit inhérent à l'autodétermination et, par conséquent, que les ententes sur l'autonomie gouvernementale n'ont pas à être explicites quant à la compétence dans ce secteur. Par contre, certains aspects des travaux publics ne concernent pas uniquement des questions de nature interne; de plus, certains pouvoirs de réglementation requis peuvent influencer sur des individus qui ne sont pas membres du groupe autonome. Ces raisons favoriseraient un traitement exagéré des régimes de réglementation.

La discussion des points ci-dessus mène à une deuxième question :

Question n° 2 : Les ententes futures doivent-elles comporter une section distincte traitant des travaux publics de façon exhaustive?

Un troisième point est lié à la question « qui fait quoi? ». Comme l'examen des ententes sur l'autonomie gouvernementale analysées dans le présent document l'a démontré, il existe une grande variété de modèles de fonction gouvernementale. La plupart des modèles sont fondés sur la collectivité et comportent un pouvoir de délégation à un autre organisme autonome ou à un organisme de services central. D'autres ententes comportent deux paliers – par exemple, dans l'entente des Cris, la compétence est principalement dévolue à la collectivité, comparativement à l'entente des Nisga'as qui attribue principalement la compétence législative au gouvernement central.

Au chapitre des travaux publics, cette question présente plusieurs aspects. Un de ces aspects concerne la capacité d'exercer la compétence efficacement. Un aspect également important concerne la meilleure façon de structurer les fonctions réglementaires intégrées au régime des travaux publics, c'est-à-dire la réglementation concernant, entre autres, la construction, la prévention des incendies, le zonage, la qualité de l'eau, les eaux usées et l'élimination des déchets solides. Dans plusieurs de ces secteurs, le secteur public assume les responsabilités de fonctionnement et de réglementation (par exemple, il construit et exploite les réseaux d'aqueducs et est responsable de leur réglementation afin d'assurer le respect de certaines normes visant la santé et l'environnement. Un problème possible, mais certainement pas unique aux gouvernements autochtones, consiste à déterminer comment un gouvernement se réglemente lui-même.

Le gouvernement fédéral a jonglé avec ce problème, notamment au moment de l'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE)* et de la *Loi sur les pêches*. L'organisme de réglementation à cet égard est Environnement Canada et ses enquêtes portant sur certains ministères fédéraux ont entraîné des accusations portées en

vertu de ces deux lois par le Procureur général. Un problème consistait à déterminer comment le ministère de la Justice peut remplir son rôle en fournissant des services juridiques aux ministères investis de pouvoirs de réglementation et aux ministères chargés du fonctionnement des installations. Un comité interministériel continue de travailler à cette question et à d'autres questions et, à ce jour, aucune politique écrite n'a été élaborée.

Un autre type de problème lié à l'autoréglementation de l'organisme chargé du fonctionnement concerne la possibilité de ce que les experts en droit administratif appellent la « distorsion institutionnelle » - c'est-à-dire lorsque les positions au sein d'une organisation entrent en conflit. L'exemple le plus probant de distorsion institutionnelle se produit lorsqu'un organisme agit à titre de « procureur » et de « juge ». En conséquence, il y a de plus en plus de jurisprudence impliquant des cas liés au secteur des valeurs mobilières, aux organisations professionnelles ayant des pouvoirs d'agrément et à la réglementation de l'alcool; une des questions clés dans ces cas consiste à déterminer dans quelle mesure un organisme peut à la fois enquêter sur les agissements, puis rendre des décisions concernant le retrait de permis ou d'autres types d'agrément.

Pour ce qui est des travaux publics dans le contexte de l'autonomie gouvernementale autochtone, l'envers de la médaille pourrait se présenter : au lieu de poursuites juridiques « abusives », il est possible qu'il y ait un relâchement de l'application en raison du découragement des inspections rigoureuses, à la réduction des budgets ou à la nomination de « chargés de la réglementation » modérés. Ce problème peut être particulièrement grave dans les gouvernements relativement petits. Malheureusement, il semble y avoir peu de jurisprudence portant sur ce type de distorsion institutionnelle, jurisprudence qui pourrait être utile à la constitution des gouvernements autochtones.

En conséquence la question s'énonce comme suit :

Question n° 3 : De quelle façon les responsabilités liées au fonctionnement et à la réglementation des travaux publics peuvent-elles être mieux attribuées dans les ententes sur l'autonomie gouvernementale (selon des systèmes de gouvernement à un ou deux paliers) de façon à éviter une distorsion institutionnelle (ou une « sous-réglementation » possible), et quel système de gouvernement semble mieux habilité pour concilier la nature divergente de ces responsabilités?

Une question finale concerne l'expérience des organismes autonomes en matière de travaux publics. Les Sehelts, les Cris et les Naskapis du nord du Québec, et plusieurs Premières nations du Yukon ont un certain nombre d'années d'expérience relativement à bon nombre d'aspects des travaux publics. Il serait utile de connaître leur expérience – les pouvoirs qu'elles ont réellement réduits; leurs relations avec les autres types de gouvernement; la façon dont elles ont établi leur capacité dans ce secteur; et quels sont les problèmes, le cas échéant, qu'elles ont rencontrés.

Question n° 4 : Quelle est l'expérience des gouvernements autonomes en place en ce qui concerne les travaux publics; des recherches plus poussées dans ce secteur seraient profitables?

