

**L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE
DES AUTOCHTONES**

Jill Wherrett
Division des affaires politiques et sociales

Révisé le 17 juin 1999



*Bibliothèque
du Parlement*

*Library of
Parliament*

**Direction de la
recherche parlementaire**

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras**.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE DES AUTOCHTONES⁽¹⁾

DÉFINITION DU SUJET

La question de l'autonomie gouvernementale des autochtones a pris de l'importance au Canada au cours des dernières décennies. Tandis que, dans les années 80 et au début des années 90, l'attention était dirigée vers la réforme constitutionnelle, au cours des dernières années, elle s'est plutôt portée sur les modifications politiques et législatives. **Parmi les faits marquants de 1998-1999, mentionnons la réponse du gouvernement fédéral au rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones de janvier 1998, la conclusion de l'accord définitif avec les Nisga'a en août 1998 et la création du Nuvavut en avril 1999.**

Selon la *Loi constitutionnelle de 1982*, les peuples autochtones du Canada comprennent les Indiens, les Inuit et les Métis. **En 1999, on estimait la population autochtone à 1 377 900 personnes. Ce chiffre comprend 390 300 Indiens inscrits dans des réserves, 284 500 Indiens inscrits en dehors des réserves, 426 800 Indiens non inscrits, 61 000 Inuits et 215 300 Métis⁽²⁾.**

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Conceptions de l'autonomie gouvernementale par les autochtones

Avant l'arrivée des Européens, les autochtones organisaient leurs systèmes et institutions politiques en utilisant des moyens qui leur étaient propres. Plus tard, bon nombre de ces institutions furent ignorées ou bannies par la loi, tandis que le gouvernement fédéral tentait

(1) Le présent bulletin d'actualité remplace un document antérieur (CIR 89-5F) qui portait le même titre.

(2) **Ministère des Affaires indiennes et du Développement du Nord canadien, *Budget principal 1999-2000, Partie III — Rapport sur les plans et les priorités*, p. 11.**

d'imposer aux sociétés autochtones un ensemble uniforme d'idéaux politiques euro-canadiens fort différents des leurs.

Pour de nombreux peuples autochtones, l'autonomie gouvernementale est un moyen de reprendre le contrôle de dossiers qui les touchent directement et de préserver leurs identités culturelles. Ils considèrent cette autonomie comme un droit « inhérent », un droit préexistant qui trouve son origine dans la longue occupation et gestion des terres par les peuples autochtones avant l'arrivée des Européens. De nombreux peuples autochtones voient la souveraineté et l'autonomie gouvernementale comme des responsabilités qui leur ont été confiées par le Créateur, et ils parlent d'un lien spirituel avec la terre. Les peuples autochtones ne demandent pas aux gouvernements canadiens de leur accorder l'autonomie gouvernementale. Ils veulent plutôt que les Canadiens reconnaissent que les gouvernements autochtones existaient bien avant l'arrivée des Européens et ils cherchent à réunir les conditions qui leur permettraient de faire revivre leurs gouvernements. Les Indiens visés par un traité affirment souvent que le fait qu'une telle entente ait été signée avec la Couronne indique bien que leurs ancêtres jouissaient de l'autonomie gouvernementale au moment de la signature du traité.

Dans le dessein d'atteindre leurs objectifs en matière d'autonomie gouvernementale, les Indiens, les Inuit et les Métis se font les défenseurs de changements d'ordre constitutionnel, législatif et politique. Un certain nombre d'initiatives ont permis aux Indiens inscrits d'accroître leur degré d'autonomie au niveau local, sous le régime de la *Loi sur les Indiens*, et de négocier de nouveaux cadres législatifs en vue de remplacer cette loi. De nombreuses premières nations soutiennent cependant que tout modèle de délégation de pouvoir est incompatible avec le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Les Inuit ont cherché à accroître leur autonomie politique au moyen d'accords publics avec le gouvernement en ce qui concerne le Nord et de revendications territoriales, tandis que les Métis ont présenté différentes revendications territoriales et demandes d'autonomie gouvernementale.

Les peuples autochtones ont également fait fond sur le droit à l'autodétermination et le droit international pour justifier leurs revendications. Ces dernières années, les organismes internationaux chargés des droits de la personne ont porté beaucoup d'attention au droit à l'autodétermination dans la mesure où il s'applique aux peuples autochtones. Les organisations autochtones ont affirmé que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est un élément du

droit à l'autodétermination reconnu dans la Charte des Nations Unies et dans le Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones.

B. L'évolution de la politique du gouvernement fédéral

En vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les Indiens et les terres qui leur sont réservées sont de la compétence du gouvernement fédéral. La première *Loi sur les Indiens* a été promulguée en 1876; elle regroupait les lois existantes concernant les Indiens. De plus, une décision rendue par la Cour suprême en 1939 a placé les Inuit sous la responsabilité du gouvernement fédéral. Les Métis, à l'exception de ceux qui vivent sur les établissements métis de l'Alberta, n'étaient visés par aucune loi spéciale des gouvernements fédéral ou provinciaux.

Jusqu'aux années 50, les politiques du gouvernement fédéral visaient à assimiler les peuples autochtones à l'ensemble de la société non autochtone. Les conseils de bande indienne exerçaient des pouvoirs limités, qui leur étaient délégués par le gouvernement fédéral, pour gouverner une assise territoriale dans une réserve et le pouvoir de décision appartenait principalement au ministre ou au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Dans les années 50, le transfert des programmes des affaires indiennes aux bandes, aux provinces et aux autres organismes fédéraux a commencé, et il se poursuit encore. En 1969, le gouvernement fédéral a rendu public son Livre blanc sur la politique relative aux Indiens, lequel proposait essentiellement que soit mis un terme au statut spécial accordé aux Indiens et que les services et les programmes soient transférés vers les provinces. La vive opposition des Indiens s'est soldée par le retrait de la politique et par la formation d'une organisation politique nationale des peuples autochtones au Canada. Alors que les peuples autochtones affirment leur droit à l'autonomie gouvernementale depuis l'arrivée des Européens, le mouvement vers l'autonomie politique amorcé dans les années 70 a pris plus de vigueur et à se coordonner au niveau national.

En 1982, un Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie gouvernementale des Indiens a été formé pour examiner les questions juridiques et institutionnelles liées au statut, à la mise sur pied et aux responsabilités des administrations locales indiennes. Dans son rapport de 1983, connu sous le nom de Rapport Penner (du nom du président du Comité, Keith Penner), le Comité a recommandé que le gouvernement fédéral reconnaisse les premières nations comme un ordre distinct de gouvernement au sein de la

fédération canadienne et poursuive le processus conduisant à l'autonomie gouvernementale. Il a proposé l'incorporation de l'autonomie gouvernementale dans la Constitution et l'adoption, à court terme, d'une loi visant en à faciliter la concrétisation.

Le Rapport Penner a jeté les bases de ce qui devait être une importante dérogation aux politiques fédérales existantes concernant les bandes indiennes. (À noter que le Comité ne s'est penché que sur l'autonomie gouvernementale des Indiens et non sur l'autonomie gouvernementale de tous les peuples autochtones.) Il a mis en évidence les questions autochtones et a eu d'importantes répercussions sur le débat constitutionnel.

Au cours des années qui ont suivi, les questions constitutionnelles ont dominé les discussions sur l'autonomie gouvernementale des autochtones (voir ci-dessous). Le gouvernement fédéral a adopté en mars 1985 une politique « à double volet » en ce qui concerne l'autonomie gouvernementale. Cette politique consistait, d'une part, à mener des négociations constitutionnelles et, d'autre part, à axer les négociations sur l'autonomie gouvernementale à l'échelle des bandes ainsi qu'à poursuivre un processus tripartite entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux ainsi que les Métis et les Indiens non inscrits. Un ministre du Cabinet fut désigné interlocuteur auprès des Indiens non inscrits et des Métis et mandaté pour agir comme ministre responsable relativement aux négociations tripartites. En avril 1986, le gouvernement fédéral a rendu publique sa nouvelle politique sur les Négociations de l'autonomie gouvernementale avec les collectivités. Cette initiative visait à accroître le contrôle des bandes et à raffermir le processus de prise de décisions par ces dernières ainsi qu'à donner aux administrations locales plus de latitude qu'il n'était possible de le faire en vertu de la *Loi sur les Indiens*, par l'entremise d'ententes d'autonomie gouvernementale appuyées par des lois.

Le règlement des revendications territoriales globales que le gouvernement fédéral acceptait de négocier depuis 1973 a constitué un autre moyen d'obtenir des mesures d'autonomie politique. Les revendications globales sont celles qui ont trait aux terres traditionnelles que les autochtones continuent d'utiliser et d'occuper et dont les titres ancestraux n'ont pas été frappés d'extinction (c.-à-d. qui n'ont pas été réglés par traité ni « annulés légalement »). En 1986, dans sa version modifiée, la politique prévoyait une nouvelle disposition permettant de négocier un éventail plus large de questions relatives à l'autonomie gouvernementale. Toutefois, elle précisait que les mesures d'autonomie politique négociées par ces mécanismes ne pourraient bénéficier d'une protection constitutionnelle que si des

modifications en ce sens étaient apportées à la Constitution. C'est donc dire que le gouvernement préférait négocier l'autonomie politique séparément d'autres questions pour éviter qu'elle soit visée par le paragraphe 35(3) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ce paragraphe précise que la reconnaissance et la confirmation des droits issus de traités, conformément au paragraphe 35(1), vaut pour « les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis ». Un certain nombre d'ententes comprennent un volet sur l'autonomie politique.

C. Changement constitutionnel

Les demandes des organisations autochtones ont conduit à la reconnaissance et à l'affirmation des droits existants des autochtones et des droits issus des traités dans la *Loi constitutionnelle de 1982*. Quatre conférences constitutionnelles au cours desquelles on a tenté de mieux définir ces droits ont eu lieu entre 1983 et 1987. Les premières modifications de la Constitution de 1982 furent acceptées à la conférence de 1983. Elles comprenaient notamment la reconnaissance des droits auxquelles donnent lieu les ententes de revendications territoriales et l'engagement de tenir compte des peuples autochtones dans les conférences constitutionnelles portant sur leurs droits. Dans les conférences qui ont suivi, l'autonomie gouvernementale des autochtones fut au centre des débats. Toutefois, faute d'une compréhension claire du droit à l'autonomie gouvernementale, les parties ne purent conclure une entente acceptable.

À la suite de l'échec des participants à la Conférence des premiers ministres sur les droits des autochtones de 1987 pour conclure une entente d'autonomie gouvernementale, les gouvernements portèrent leur attention vers le programme constitutionnel dans son ensemble. Ce faisant, les peuples autochtones furent exclus des négociations constitutionnelles qui menèrent à l'Accord du lac Meech de 1987. Cette situation suscita de vives protestations chez les autochtones, lesquels contribuèrent à l'échec de l'Accord en 1990. Après de longues négociations, les premiers ministres provinciaux, les dirigeants des administrations territoriales et des organisations autochtones ainsi que le gouvernement fédéral ont convenu, dans le cadre de l'Accord de Charlottetown de 1992, de modifier la *Loi constitutionnelle de 1982* de façon à y inclure la reconnaissance du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale. C'était la première fois que les organisations autochtones participaient à part entière aux pourparlers. L'Accord a cependant été rejeté lors d'un référendum national. En ce qui concerne les dispositions relatives aux autochtones, on continuait d'exprimer des préoccupations quant à la signification de la notion de l'autonomie gouvernementale. En outre,

les membres des communautés autochtones n'avaient pas tous approuvé le processus de négociation ou l'Accord lui-même.

Au cours des débats qui ont précédé et suivi le référendum d'octobre 1995, les peuples autochtones ont amené sur le tapis la question de leur autodétermination dans l'éventualité d'une sécession du Québec. Les Cris du Québec ont fait valoir qu'il était hors de question qu'eux-mêmes ou leur territoire soient annexés à un Québec indépendant sans leur consentement, et que si le Québec avait le droit de quitter le Canada, alors le peuple cri avait le droit de choisir que son territoire reste rattaché au reste du Canada. Après le référendum, les groupes autochtones ont revendiqué le droit de participer aux prochains pourparlers constitutionnels.

D. La démarche actuelle du gouvernement fédéral

La démarche actuelle du gouvernement fédéral se caractérise par des négociations sur des ententes générales en matière d'autonomie gouvernementale avec des particuliers ou des groupes de premières nations ainsi que par des mesures vers l'obtention de l'autonomie gouvernementale grâce au transfert de pouvoirs ou à l'élaboration d'ententes plus souples dans des secteurs précis comme l'éducation et le financement des premières nations.

1. Réponse au Rapport de la Commission royale sur les Peuples autochtones

La Commission royale sur les Peuples autochtones a publié son rapport final le 21 novembre 1993. Le deuxième des cinq volumes du rapport porte sur l'autonomie gouvernementale. La Commission propose une démarche vers l'autonomie gouvernementale fondée sur la reconnaissance de gouvernements autochtones comme l'un des trois ordres de gouvernement au Canada.

Elle demande entre autres, dans ses recommandations, au gouvernement fédéral d'adopter de nouvelles lois et de réorganiser sa structure bureaucratique. Elle recommande notamment :

- une nouvelle proclamation royale pour énoncer les principes d'une nouvelle relation et exposer les nouvelles lois et institutions envisagées;
- l'adoption d'une loi sur le gouvernement et la reconnaissance des nations autochtones;
- l'élimination du ministère et du poste de ministre des Affaires indiennes;

- la création d'un nouveau poste au sein du Cabinet, celui de ministre des Relations avec les Autochtones, et d'un nouveau ministère des Relations avec les Autochtones pour négocier et gérer les ententes avec les nations autochtones. Un ministre des Services aux Indiens et aux Inuit et un nouveau ministère des Services aux Indiens et aux Inuit seraient chargés de la prestation des services au niveau fédéral; et
- l'adoption d'une Loi sur le Parlement autochtone afin d'établir un organe représentatif des peuples autochtones qui deviendrait une Chambre des premières nations et ferait partie du Parlement.

Le gouvernement fédéral a répondu au rapport en janvier 1998 par la publication de *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*. Ce document renferme une déclaration de réconciliation dans laquelle le Canada dit regretter les gestes du passé qui ont porté atteinte aux peuples et aux collectivités autochtones. Il y propose également un programme pour établir une nouvelle relation entre lui-même et les Autochtones. Le programme comporte quatre objectifs : renouveler le partenariat; renforcer l'autonomie gouvernementale autochtone; établir une nouvelle relation fiscale; et favoriser la revitalisation des collectivités, des peuples et des économies.

- **Dans *Rassembler nos forces*, le gouvernement fédéral reconnaît le droit à l'autonomie gouvernementale comme étant un droit inhérent des Autochtones aux termes de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et décrit les formes d'autonomie gouvernementale existantes.**
- **En ce qui concerne les recommandations de la Commission royale en faveur d'une restructuration des institutions fédérales, le gouvernement se dit disposé à poursuivre les discussions sur tout arrangement ministériel et institutionnel susceptible d'améliorer la situation actuelle.**
- **En ce qui a trait à la reconnaissance de gouvernements autochtones, le gouvernement fédéral déclare qu'il consultera les organismes autochtones ainsi que les provinces et les territoires au sujet des instruments requis pour reconnaître les gouvernements autochtones et établir un ensemble de principes sur lesquels reposeraient les ententes de compétences et intergouvernementales.**

- **Le gouvernement entend cibler l'atteinte du potentiel dans la négociation et la mise en œuvre des gouvernements autonomes. Il est disposé à collaborer avec les peuples autochtones à la création éventuelle de centres de ressources en autonomie gouvernementale qui pourraient aider les peuples autochtones à mettre au point des modèles d'autonomie gouvernementale, à fournir des conseils sur les meilleures pratiques à suivre et à favoriser le développement de compétences en gestion administrative et financière.**
- **Dans *Rassembler nos forces*, le gouvernement fédéral se dit disposé à collaborer avec les premières nations signataires de traités en vue de réaliser l'autonomie gouvernementale dans le respect des traités et de lancer des démarches tripartites qui font entrer dans les discussions sur les traités la conduite des affaires publiques, le partage des compétences et la fiscalité. Le gouvernement est aussi disposé à créer d'autres commissions des traités semblables au Bureau de la Commission des traités en Saskatchewan.**

2. Politique sur l'autonomie gouvernementale

Ayant peu d'espoir de procéder à des changements constitutionnels après le référendum de 1992, le gouvernement libéral élu en 1993 s'est lui-même engagé à reconnaître le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et à le mettre en œuvre sans entreprendre de nouvelles discussions constitutionnelles. En août 1995, le gouvernement fédéral a annoncé officiellement sa nouvelle politique. Les principaux éléments de cette politique sont les suivants :

- le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est un droit autochtone existant en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*;
- le droit à l'autonomie gouvernementale sera exercé au sein de la Constitution canadienne existante;
- la *Charte canadienne des droits et libertés* s'appliquera aux gouvernements autochtones;
- le gouvernement fédéral financera les mesures d'autonomie gouvernementale en réaffectant des ressources existantes;
- lorsque toutes les parties s'entendent, les droits dans les ententes d'autonomie gouvernementale peuvent être protégés comme de nouveaux traités en vertu de l'article 35 de

la Constitution et viennent s'ajouter aux traités existants ou aux ententes sur les revendications territoriales globales;

- les lois d'importance fédérale suprême ainsi que les importantes lois provinciales auront préséance, et les lois fédérales, provinciales, territoriales et autochtones doivent être harmonisées.

Dans le cadre de cette politique, les dossiers à propos desquels le gouvernement fédéral est disposé à négocier comprennent les questions de régie interne, celles qui sont liées à la culture autochtone et celles qui sont essentielles au fonctionnement d'un gouvernement ou d'une institution. L'établissement de structures gouvernementales et de constitutions internes, la qualité de membre, le mariage, les langues autochtones, la culture et la religion, l'éducation, la santé, les services sociaux, les services de police, la mise en oeuvre des lois autochtones, etc., en sont des exemples. Dans un certain nombre d'autres dossiers, notamment le divorce, l'administration de questions judiciaires précises, les jeux de hasard et la cogestion des pêches, le gouvernement fédéral est disposé à négocier les pouvoirs des administrations autochtones dans une certaine mesure. D'autres questions ne sont toutefois pas négociables. Celles-ci peuvent être regroupées en deux catégories : 1) les pouvoirs liés à la souveraineté du Canada, à la défense nationale et aux relations extérieures, et 2) les autres pouvoirs d'intérêt national. La responsabilité du financement de l'autonomie gouvernementale serait partagée entre les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et autochtones.

Le ministre des Affaires indiennes a le mandat d'entamer des négociations avec les premières nations, les Inuit et des groupes de Métis dans le Nord. L'interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits a le mandat d'entamer des négociations avec les Métis qui vivent au sud du 60^e parallèle et les Indiens qui vivent à l'extérieur des territoires propres aux Indiens. Pour ce qui est des groupes sans territoire, le gouvernement est disposé à envisager diverses approches, notamment certaines formes de gouvernement populaire, le transfert des programmes et des services, la mise sur pied d'institutions fournissant des services ainsi que la mise en oeuvre de mécanismes relativement aux dossiers pour lesquels il est possible d'exercer des pouvoirs en l'absence d'une assise territoriale.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) a souligné qu'à l'automne 1998, plus de 80 processus de négociation, auxquels participaient plus de la moitié de toutes les communautés inuit et des premières nations, étaient en cours.

3. Démantèlement du bureau régional au Manitoba

En mars 1994, le ministre des Affaires indiennes annonçait que le bureau régional du MAINC serait démantelé et que ses responsabilités seraient transférées aux premières nations du Manitoba. Un protocole d'entente a été signé entre le Canada et l'Assemblée des chefs du Manitoba (ACM) en avril 1994, et un accord-cadre en vue d'entreprendre le processus de démantèlement a été conclu en décembre 1994.

L'accord-cadre établit le processus concernant le démantèlement des activités du MAINC, la mise sur pied des institutions gouvernementales des premières nations du Manitoba et le transfert aux gouvernements des premières nations du Manitoba des compétences actuellement détenues par le MAINC et d'autres ministères fédéraux. Les discussions entre l'ACM et les fonctionnaires fédéraux sur les détails de l'accord-cadre ont commencé en avril 1996. **Selon des rapports dans les médias, le projet tarde à démarrer à cause de la complexité des négociations en matière de compétences et d'autonomie gouvernementale. Une étude triennale indépendante du processus a été réalisée, conformément à l'accord, au début de 1999.**

4. Initiatives sectorielles

Au nombre des initiatives sectorielles et autres, citons la signature d'ententes portant sur le transfert de compétences en matière d'éducation et l'accroissement du pouvoir des premières nations en matière de gestion des terres de leurs réserves, et sur l'assouplissement de la gestion des fonds.

Le 14 février 1997, le ministre des Affaires indiennes et les chefs mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse ont signé, avec le concours du gouvernement de la Nouvelle-Écosse, un accord définitif en vue du transfert de compétences législatives et administratives en matière d'éducation mi'kmaq à neuf premières nations de la Nouvelle-Écosse. Fruit de six années de négociations, cet accord définitif entraînera le transfert de 140 millions de dollars aux Mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse aux fins de l'éducation mi'kmaq, sur une période de cinq ans. **La Loi fédérale de mise en œuvre de l'accord a reçu la sanction royale en juin 1998.**

Au chapitre de la gestion des terres, les chefs de 13 premières nations de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan, du Manitoba et de l'Ontario ont signé un accord-cadre avec le ministre des Affaires indiennes le 12 février 1996. Une quatorzième première

nation s'est rajoutée ultérieurement. L'accord vise à confier aux premières nations le contrôle des terres et des ressources des réserves et à mettre fin au droit de regard du ministre sur les décisions relatives à la gestion des terres dans les réserves en vertu de la *Loi sur les Indiens*. **Une loi habilitante a été adoptée par le Parlement en juin 1999.**

En ce qui concerne le financement des premières nations, le ministère a entrepris, avec environ 70 premières nations, un projet pilote visant à examiner de nouvelles ententes de transfert pour accroître le contrôle des premières nations, leur latitude et leurs responsabilités en matière de financement.

E. Ententes d'autonomie gouvernementale

Plusieurs mesures d'autonomie gouvernementale ont été élaborées au cours des 20 dernières années, que ce soit en conjonction avec les règlements de revendications territoriales ou indépendamment de celles-ci.

1. Convention de la Baie James et du Nord québécois - Convention du Nord-Est québécois

Les Cris et les Naskapis, qui vivent dans le Nord québécois, ont été les premiers groupes autochtones à négocier des accords d'autonomie gouvernementale dans le cadre du règlement de leurs revendications territoriales (la Convention de la Baie James et du Nord québécois ainsi que la Convention du Nord-Est québécois), en 1975 et 1978. Les dispositions relatives aux administrations locales ont été mises en oeuvre en 1984 en vertu de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, qui a remplacé la *Loi sur les Indiens* pour ces premières nations, et limité les responsabilités du gouvernement fédéral dans l'administration quotidienne des affaires et des terres des bandes. Toutes les bandes de Cris et de Naskapis ont été constituées en société et quelques-unes de leurs terres sont des municipalités ou des villages en vertu de la *Loi sur les cités et villes* du Québec. Les sociétés ainsi constituées ont le pouvoir d'adopter des règlements municipaux semblables à celui que possèdent les administrations locales en vertu des lois provinciales.

La Convention de la Baie James et du Nord québécois prévoyait également une forme de gouvernement pour les signataires Inuit. La *Loi concernant les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik* établissait des établissements inuit dans le Nord québécois au

même titre que des municipalités en vertu des lois provinciales. L'Administration régionale Kativik a les pouvoirs d'une municipalité de village nordique sur les portions du territoire qui ne font pas partie des corporations de village, et elle a des pouvoirs régionaux sur tout le territoire, y compris sur les municipalités. Les administrations ne sont pas de nature ethnique; tous les résidents, autochtones et non-autochtones, peuvent voter, être élus et participer à la vie de la société. Toutefois, plus de 90 p. 100 de la population de la région est d'origine inuit et bénéficie de la Convention de la Baie James. Le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec négocient avec la Société Makivik, qui représente les Inuit, pour soutenir les pouvoirs d'autonomie gouvernementale obtenus par les Inuit du Nord québécois en vertu de la Convention de la Baie James.

2. Bande indienne sechelte

En mai 1986, la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte* était adoptée après 15 ans de négociations et de consultations. Cette loi a autorisé la bande indienne sechelte, installée sur la côte de la Colombie-Britannique, à environ 50 kilomètres au nord de Vancouver, à adopter des mesures d'autonomie gouvernementale. Elle a accordé à la bande indienne l'autorisation d'exercer des pouvoirs délégués et de négocier des ententes concernant des dossiers précis. En vertu de la loi, la collectivité est constituée en entité juridique possédant le pouvoir de conclure des marchés et des ententes, d'acquérir, de vendre et d'aliéner des biens ainsi que de dépenser, d'investir et d'emprunter de l'argent. La collectivité est autorisée à créer sa propre constitution, établissant par là son gouvernement, ses critères d'appartenance, ses compétences législatives et son système de responsabilité financière. Les membres élus du conseil ont le pouvoir d'adopter des lois sur différentes questions, notamment l'accès aux terres secheltes et le droit d'y résider, l'administration et la gestion des terres appartenant à la bande, l'éducation, l'aide sociale et les services de santé ainsi que l'impôt foncier local. La loi prévoit le transfert en fief simple du droit de propriété sur les terres secheltes et renferme une disposition concernant la négociation d'ententes de financement sous forme de subventions ou de paiements de transfert administrés par le conseil de bande. La bande indienne sechelte a le statut d'une municipalité en vertu de la loi provinciale.

Certains groupes autochtones ont critiqué le modèle sechelte, disant que c'était une entente de type municipal régie par les lois provinciales. Les Secheltes ont affirmé de leur

côté que c'est un modèle unique, conçu en fonction de leur situation particulière et que les autres communautés ne sont nullement obligées de s'y conformer.

3. Premières nations du Yukon

Le conseil des Premières nations du Yukon, le gouvernement du Yukon et le gouvernement fédéral ont signé une entente-cadre finale le 29 mai 1993. Cette entente-cadre a établi la base de la négociation des règlements finaux des revendications territoriales et des ententes d'autonomie gouvernementale avec chacune des 14 premières nations du Yukon. Elle contient des dispositions relatives aux terres, à une compensation en argent, aux droits d'exploitation des ressources fauniques, à la cogestion des terres et des ressources ainsi qu'à la protection de la culture et du patrimoine des Indiens du Yukon. Elle établit également la base des ententes finales avec chaque première nation du Yukon, lesquelles comprendront l'entente-cadre et tiendront compte de la situation particulière de chaque première nation.

Quatre premières nations du Yukon, à savoir Gwitchin Vuntut, Nacho Nyak Dun, Champagne et Aishihik ainsi que Teslin Tlingit, ont signé en 1993 des ententes séparées en matière de revendications territoriales et d'autonomie gouvernementale, lesquelles sont entrées en vigueur en 1995. Des ententes semblables conclues avec les premières nations Selkirk et Little Salmon/Carmacks en juillet 1997 sont entrées en vigueur en octobre de la même année. Le 16 juillet 1998, la première nation Tr'ondëk Hwëch'in est devenue la septième première nation du Yukon à conclure des ententes finales en matière de revendications territoriales et d'autonomie gouvernementale.

La Loi sur l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Yukon donne à ces dernières le pouvoir de faire des lois régissant leurs affaires internes; de faire des lois de portée locale ou privée à l'égard des territoires conférés par règlement en matière d'utilisation et de gestion des terres; de gérer la chasse, la pêche et le trapage; de réglementer les entreprises et de leur délivrer des permis; de frapper d'impôts tout intérêt à l'égard d'un territoire conféré par règlement et de soumettre les citoyens des premières nations à d'autres impôts directs sur des terres conférées par règlement. Les premières nations sont habilitées à promulguer des lois pour leurs citoyens au Yukon dans des domaines comme la langue, la culture, les soins et les services de santé, les services sociaux et l'éducation. Les constitutions des premières nations précisent les critères

d'appartenance, les pouvoirs, la composition et les procédures des organismes de réglementation, les systèmes de rapports financiers et les mécanismes de protection des droits des citoyens. La plupart des articles de la *Loi sur les Indiens* cessent de s'appliquer aux premières nations, à leurs citoyens et à leurs territoires désignés. Les programmes et les services sont financés dans le cadre d'ententes quinquennales de transfert financier avec le gouvernement fédéral.

Le 16 avril 1999, des ententes sur les règlements des revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale ont été paraphées avec la première nation White River. Des ententes avec les six autres premières nations du Yukon sont en cours de négociation.

4. Nunavut

Depuis des décennies, les Inuit de la région du centre et de l'est de l'Arctique proposent la création d'un nouveau territoire. Cette idée a pris un nouvel élan en 1976, lorsque l'Inuit Tapirisat du Canada proposa au gouvernement fédéral la création d'un nouveau territoire appelé Nunavut (« notre terre » dans le dialecte inuktitut de la région). Un plébiscite eut lieu en 1982, suivi de plusieurs années de négociations. Une des principales dispositions de l'entente concernant la revendication territoriale de la Fédération Tungavik de Nunavut, à laquelle on a mis la dernière main en 1991, était justement la création d'un nouveau territoire. Aux termes de l'entente finale, le Canada, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et la Fédération Tungavik de Nunavut se sont engagés à négocier un accord politique portant sur les pouvoirs, le financement et le moment de la création du gouvernement de Nunavut. Cet accord politique a été officiellement signé en 1992. L'administration inuit du gouvernement populaire est fondée sur l'existence d'une majorité d'Inuits au Nunavut. À l'heure actuelle, 85 p. 100 de la population est d'origine inuit.

Le territoire et le gouvernement de Nunavut ont été créés le 1^{er} avril 1999. Ils ont des pouvoirs et des institutions semblables à ceux du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. **Le 15 février 1999, les habitants du Nunavut ont élu leurs premiers représentants à l'Assemblée législative. Le choix de la première personne à occuper les fonctions de premier ministre du territoire s'est porté sur Paul Okalik.**

5. L'Accord définitif Nisga'a

Le 4 août 1998, des représentants du Conseil tribal Nisga'a, du gouvernement fédéral et du gouvernement de la Colombie-Britannique ont paraphé l'Accord définitif Nisga'a. Cet accord vise à régler les revendications territoriales de la nation Nisga'a qui occupe la vallée de la Nass en Colombie-Britannique. Il renferme des dispositions sur les terres, les ressources, l'indemnisation financière et l'exercice du pouvoir. En vertu de l'Accord, les Nisga'a obtiennent un gouvernement central (gouvernement Lisims des Nisga'a) et quatre gouvernements de village, semblables aux administrations municipales, dont toutes les structures, fonctions et responsabilités sont précisées dans la constitution des Nisga'a. L'Accord permet aux Nisga'a de faire des lois dans des domaines tels que la culture et la langue, les travaux publics, la réglementation de la circulation et des transports, l'utilisation des terres et la célébration du mariage. Les Nisga'a continueront d'offrir des soins de santé, de l'aide à l'enfance et des services d'éducation en vertu des ententes existantes, mais ils pourront aussi choisir de faire des lois dans ces domaines. Tous les pouvoirs législatifs des Nisga'a sont conformes à ceux du Canada et de la Colombie-Britannique. Aux termes de l'Accord, les pouvoirs en matière de célébration du mariage, des services sociaux et d'adoption s'appliquent, avec leur consentement, à tous les Nisga'a de la province. L'Accord stipule également que les personnes habitant sur des terres nisga'a sans en être citoyens seront consultées et pourront demander une révision des décisions qui les touchent directement de façon notable; ils pourront aussi participer à des organes élus qui les touchent directement de façon notable.

L'Accord a été ratifié par la nation Nisga'a et l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique. La loi fédérale de ratification de l'entente doit être présentée au Parlement à l'automne de 1999.

Diverses autres négociations se poursuivent sur des revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale.

- Les chefs des conseils unis Anishnaabeg, qui représentent huit premières nations du centre-sud de l'Ontario, et la ministre des Affaires indiennes ont signé un accord de principe sur le gouvernement Anishnaabe le 21 juin 1998.
- Le 14 octobre 1998, la Deline Land/Financial Corporation Ltd. et la bande Dene Deline, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement fédéral ont signé

une entente visant un processus et un calendrier de négociation sur l'autonomie gouvernementale.

- **Le 26 novembre 1998, les chefs de la nation Anishinabek en Ontario ont signé un accord-cadre avec le gouvernement fédéral pour négocier une forme d'autonomie gouvernementale autochtone pour la nation Anishinabek.**
- **Le 10 mai 1999, des représentants du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, du gouvernement fédéral et de la Labrador Inuit Association (LIA) ont paraphé l'accord de principe sur le règlement des revendications territoriales des Inuit du Labrador.**
- **Le 18 mai 1999, la nation Micmac de Gespeg, le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral ont signé un accord-cadre en vue de négociations sur l'autonomie gouvernementale de la nation Micmac de Gespeg.**

F. Autres progrès récents

1. Processus de conclusion de traités en Colombie-Britannique

Le 1^{er} mars 1996, la *Loi sur la Commission des traités de la Colombie-Britannique* établissait officiellement la Commission des traités de la C.-B., comme l'avaient fait la loi provinciale en la matière et une résolution du Sommet des premières nations en C.-B. **Le 23 avril 1999, 51 des 197 premières nations de la Colombie-Britannique ont participé au processus de la Commission des traités de la Colombie-Britannique. Le 16 avril 1999, des représentants des gouvernements du Canada, de la Colombie-Britannique et de la bande indienne Sechelt ont signé un accord de principe, le premier dans le cadre du processus de la Commission des traités de la Colombie-Britannique.**

2. Commissaire aux traités en Saskatchewan

En décembre 1996, le Bureau du commissaire aux traités a été rétabli en Saskatchewan pour faciliter les négociations relatives à l'autonomie gouvernementale et les discussions exploratoires concernant les traités. Le mandat de ce Bureau, qui avait été créé en 1989, s'est ainsi trouvé élargi. Le juge David Arnot, de la Saskatchewan, a été nommé commissaire aux traités pour une période de cinq ans.

3. Questions internationales

Le projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones a abouti en 1994 après 12 ans de négociations entre les gouvernements et les groupes autochtones. En août 1995, le Conseil économique et social des Nations Unies a adopté une résolution en vue de l'établissement, à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, d'un groupe de travail chargé de parachever le document provisoire. Le Canada fait partie de ce groupe. Les organisations autochtones ont reproché au gouvernement canadien d'essayer de réduire la question des droits des autochtones à celle de l'autonomie gouvernementale dans le document. La Commission des droits de l'homme veut parachever le projet de déclaration pour qu'il soit soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies et adopté par celle-ci pendant la Décennie internationale des populations autochtones, qui se termine en 2004. **Lors d'une séance de la Commission en avril 1999, les délégués ont discuté de la création possible d'un forum permanent pour les peuples autochtones sous l'égide de l'ONU.**

MESURES PARLEMENTAIRES

- 1984 - Le Parlement adopte la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, qui met en oeuvre un chapitre de la Convention de la baie James et du Nord québécois.
- 1985 - Le Parlement adopte la *Loi modifiant la Loi sur les Indiens*, qui accorde aux conseils de bande le pouvoir de prendre des statuts administratifs régissant l'appartenance à la bande, les droits de résidence et la consommation d'alcool.
- 1986 - Le Parlement adopte la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne séchelte*, première loi sur l'autonomie politique des Indiens indépendante d'un règlement de revendication territoriale.
- 1988 - La *Loi modifiant la Loi sur les Indiens (terres désignées)* confère aux conseils de bande le pouvoir de percevoir des impôts auprès des résidents indiens et non indiens des réserves.
- 1993 - La *Loi sur le Nunavut* et la *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* reçoivent la sanction royale, dernière étape devant mener à la création d'un nouveau territoire.

- 1994 - Le projet de loi C-34, *Loi sur l'autonomie gouvernementale des premières nations du Yukon*, reçoit la sanction royale le 7 juillet.
- 1995 - Le projet de loi C-107, *Loi sur la Commission des traités de la Colombie-Britannique*, est déposé au Parlement le 18 octobre. Il reçoit la sanction royale le 1^{er} décembre.
- 1998 - Le projet de loi C-39, *Loi modifiant la Loi sur le Nunavut et la Loi constitutionnelle de 1867*, reçoit la sanction royale le 6 juillet.**
- 1999 - Le projet de loi C-49, *Loi portant ratification de l'accord-cadre relatif à la gestion des terres des premières nations*, est adopté par le Parlement.**

CHRONOLOGIE

- 1763 - La Proclamation royale reconnaît les droits des « nations ou tribus sauvages [...] qui vivent sous Notre protection ».
- 1867 - L'autorité législative sur « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens » est conférée au Parlement lors de la Confédération.
- 1876 - Adoption de la première loi unifiée sur les Indiens (*Acte des Sauvages*).
- 1951 - Dernière grande révision de la *Loi sur les Indiens*.
- 1969 - Le gouvernement fédéral fait paraître son Livre blanc sur la politique relative aux Indiens, dans lequel il propose la suppression du statut particulier accordé aux Indiens. Ce document est par la suite retiré en raison de l'opposition des Indiens.
- 1975 - La Convention de la baie James et du Nord québécois est signée.
- 17 avril 1982 - La *Loi constitutionnelle de 1982*, à l'article 35, reconnaît et confirme les droits existants, ancestraux et issus de traités, des peuples autochtones du Canada.
- 14 au 16 mars 1983 - Première Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles touchant les autochtones. On s'entend sur une modification constitutionnelle précisant que les droits existants issus de traités, reconnus à l'article 35, comprennent les droits issus d'accords sur les revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.
- 3 novembre 1983 - Rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens.

- juin 1984 - Adoption de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*.
- 9 octobre 1986 - La *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne séchelte* (L.C. 1986, c. 2), reçoit la sanction royale.
- août 1991 - Le gouvernement fédéral crée la Commission royale sur les peuples autochtones.
- août 1992 - L'accord sur la réforme constitutionnelle signé à Charlottetown aurait reconnu dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, s'il avait été intérimé, le droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale.
- octobre 1992 - L'Accord de Charlottetown est rejeté par un référendum national.
- 7 juillet 1994 - Le projet de loi C-34, *Loi sur l'autonomie gouvernementale des premières nations du Yukon*, reçoit la sanction royale.
- 7 décembre 1994 - Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et le grand chef de l'Assemblée des chefs du Manitoba signent un accord-cadre établissant les modalités du processus de démantèlement des opérations régionales du MAINC au Manitoba et ouvrant la voie à des négociations en vue de transfert de compétence dans différents secteurs relevant de l'autorité des premières nations.
- 10 août 1995 - Le gouvernement fédéral lance officiellement un nouveau processus de négociation des accords d'autonomie gouvernementale des autochtones, dont le fondement repose sur la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale comme un droit fondamental en vertu de la Constitution.
- 3 mai 1996 - Signature par le ministre des Affaires indiennes et les chefs mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse d'une entente de principe en matière d'éducation.
- 21 juin 1996 - Proclamation de la Journée nationale des autochtones par le ministre des Affaires indiennes, Ron Irwin.
- 21 novembre 1996 - Publication du rapport final de la Commission royale sur les peuples autochtones.
- 7 janvier 1998 - Réponse du gouvernement fédéral au rapport de la Commission royale sur les Peuples autochtones.**
- 4 août 1998 - L'Accord définitif Nisga'a est paraphé.**

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- Cameron, K. et G. White. *Northern Government in Transition: Political and Constitutional Developments in the Yukon, Nunavut and the Western Northwest Territories*. Montréal, Institut de recherches en politiques publiques, 1995.
- Canada, Chambre des communes. Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens. *Deuxième rapport : L'autonomie politique des Indiens au Canada*. 1^{re} session, 32^e législature, fascicule n^o 40.
- Canada, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. *Guide de la politique fédérale, L'autonomie gouvernementale des autochtones : L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en oeuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie*. Ottawa, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1995.
- Commission royale sur les peuples autochtones. *L'autonomie gouvernementale des autochtones : questions juridiques et constitutionnelles*. Ottawa, Commission royale sur les peuples autochtones, 1995.
- Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, vol. 2 : Une relation à redéfinir*. Ottawa, Groupe Communication Canada, 1996.
- Doerr, A. « Building New Orders of Government – the Future of Aboriginal Self-Government ». *Administration publique canadienne*, vol. 40, n^o 2, été 1997.
- Grand conseil des Cris (du Québec). *Sovereign Injustice: Forcible Inclusion of the James Bay Crees and Cree Territory into a Sovereign Quebec*. Nemaska (Québec), Grand conseil des Cris, 1995.
- Green, Joyce. « Constitutionalising the Patriarchy : Aboriginal Women and Aboriginal Government ». *Forum constitutionnel*, été 1993, vol. 4, p. 110.
- Hamilton, A.C. *Le Canada et les peuples autochtones : Un nouveau partenariat, Rapport de l'honorable A.C. Hamilton, enquêteur pour le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien*. Ottawa, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1995.
- Hogg, P. et M.E. Turpel. « Implementing Aboriginal Self-Government: Constitutional and Jurisdictional Issues ». *La revue du barreau canadien*, vol. 74, n^o 2, juin 1995, p. 187-224.
- Peters, E. (éd.). *Aboriginal Self-Government in Urban Areas*. Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1995.