



National Library
of Canada

Bibliothèque nationale
du Canada

Canadian Theses Service

Service des thèses canadiennes

Ottawa, Canada
K1A 0N4

NOTICE

The quality of this microform is heavily dependent upon the quality of the original thesis submitted for microfilming. Every effort has been made to ensure the highest quality of reproduction possible.

If pages are missing, contact the university which granted the degree.

Some pages may have indistinct print especially if the original pages were typed with a poor typewriter ribbon or if the university sent us an inferior photocopy.

Previously copyrighted materials (journal articles, published tests, etc.) are not filmed.

Reproduction in full or in part of this microform is governed by the Canadian Copyright Act, R.S.C. 1970, c. C-30.

AVIS

La qualité de cette microforme dépend grandement de la qualité de la thèse soumise au microfilmage. Nous avons tout fait pour assurer une qualité supérieure de reproduction.

S'il manque des pages, veuillez communiquer avec l'université qui a conféré le grade.

La qualité d'impression de certaines pages peut laisser à désirer, surtout si les pages originales ont été dactylographiées à l'aide d'un ruban usé ou si l'université nous a fait parvenir une photocopie de qualité inférieure.

Les documents qui font déjà l'objet d'un droit d'auteur (articles de revue, tests publiés, etc.) ne sont pas microfilmés.

La reproduction, même partielle, de cette microforme est soumise à la Loi canadienne sur le droit d'auteur, SHC 1970, c. C-30.

**L'AUTONOMIE POLITIQUE DES PEUPLES AUTOCHTONES AU CANADA:
L'EXPERIENCE DES CRIS DU QUEBEC**

par }

Daniel Tétreault

**Thèse présentée à l'École des études supérieures et de la
recherche de l'Université d'Ottawa en vue de l'obtention
de la maîtrise ès Arts en science politique.**

Ottawa, Ontario, 1987

© Daniel Tétreault, Ottawa, Canada, 1987.

Permission has been granted to the National Library of Canada to microfilm this thesis and to lend or sell copies of the film.

The author (copyright owner) has reserved other publication rights, and neither the thesis nor extensive extracts from it may be printed or otherwise reproduced without his/her written permission.

L'autorisation a été accordée à la Bibliothèque nationale du Canada de microfilmer cette thèse et de prêter ou de vendre des exemplaires du film.

L'auteur (titulaire du droit d'auteur) se réserve les autres droits de publication; ni la thèse ni de longs extraits de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation écrite.

ISBN 0-315-46868-8



UNIVERSITÉ D'OTTAWA
UNIVERSITY OF OTTAWA

Je tiens à remercier mon directeur de recherche, le professeur Jean-Pierre Gaboury, dont l'aide et le soutien furent précieux tout au long de la rédaction de cette thèse.

Je veux également exprimer ma reconnaissance à MM. Georges Bédard, Robert Epstein et Jean Rochon, lesquels m'ont donné des informations inestimables concernant la Convention de la Baie James et du Nord québécois et la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec.

La clé des changements qui s'imposent pour améliorer le sort des peuples autochtones est de leur accorder l'autonomie politique au sein de la fédération canadienne.

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

(Brian Mulroney, Conférence constitutionnelle sur les questions intéressant les autochtones, avril 1985)

How can they guarantee us rights when they throw us in jail virtually every day for practising our traditional way of life.

(Greg Penashue, président de l'Association des Innu du Québec et du Labrador, Globe and Mail, le 22 avril 1987)

TABLE DES MATIERES

Introduction	1
Chapitre I: La théorie des droits ancestraux	9
1.1. La définition et l'origine des droits ancestraux	9
1.2. Le fondement juridique des droits ancestraux au Canada	13
1.2.1. La Proclamation royale de 1763	14
1.2.2. Les traités	16
1.2.3. Les jugements des tribunaux	19
1.3. L'interprétation autochtone	21
Chapitre II: Le concept de l'autonomie politique des autochtones ...	29
2.1. L'autonomie politique pour briser le lien de dépendance ...	30
2.1.1. Les mesures politiques à l'égard des autochtones	31
2.1.2. L'établissement d'une nouvelle relation	38
2.2. L'instauration de gouvernements autochtones au Canada	40
2.2.1. La délégation de pouvoirs	41
2.2.2. L'enchâssement constitutionnel	44
2.2.3. Le recours aux tribunaux et la dévolution	49
2.3. Les formes de l'autonomie politique	51
2.3.1. L'expérience étrangère	53
2.3.2. Les modèles avec assise territoriale	55
2.3.3. Les modèles sans assise territoriale	59
2.4. Le financement des gouvernements autochtones	62
2.4.1. Le fondement économique de l'autonomie politique	62
2.4.2. Les accords fiscaux	65
2.5. La compatibilité de gouvernements autochtones avec le fédéralisme canadien	68
Chapitre III: La Convention de la Baie James et du Nord québécois ..	75
3.1. Un bref historique	76
3.2. Les principaux éléments de la Convention	82
3.2.1. L'extinction des droits ancestraux et les indemnités financière	84
3.2.2. Le régime des terres	85
3.2.3. L'administration locale et régionale	86

3.2.4.	L'éducation	88
3.2.5.	Les services de santé et les services sociaux	88
3.2.6.	La protection de l'environnement	89
3.2.7.	La police et l'administration de la justice	89
3.2.8.	Le développement économique et social	90
3.2.9.	Les activités traditionnelles	90
3.3.	Les différentes significations de la Convention ?.....	92
3.3.1.	Pour le gouvernement du Québec	92
3.3.2.	Pour le gouvernement canadien	94
3.3.3.	Pour les Cris	96
3.4.	La mise en oeuvre de la Convention	99
Chapitre IV: La Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec		108
4.1.	Un résumé de la Loi	112
4.1.1.	Les objectifs et les pouvoirs des bandes	113
4.1.2.	Le fonctionnement interne des bandes	116
4.1.3.	Les droits sur les terres et les ressources naturelles ..	118
4.1.4.	L'accès aux terres et les droits d'expropriation	118
4.1.5.	La Commission crie-naskapie	120
4.1.6.	Les exemptions fiscales et l'insaisissabilité	120
4.1.7.	Les successions	121
4.1.8.	La police et l'administration de la justice	121
4.2.	Le financement des bandes	122
4.2.1.	Le Protocole d'entente	122
Chapitre V: Une analyse et un bilan de l'expérience des Cris		128
5.1.	La nature des administrations locales et de leurs pouvoirs	129
5.1.1.	Un exemple de délégation ou de dévolution de pouvoirs? ..	129
5.1.2.	Les Cris peuvent-ils reprendre la maîtrise de leur destin?	133
5.2.	Les relations intergouvernementales Cris-Canada	138
5.3.	Les relations financières Cris-Canada	144
Conclusion		157
Bibliographie		160
Annexes		169

INTRODUCTION

Bien avant que les Européens ne s'embarquent pour le continent américain, les peuples autochtones étaient regroupés en collectivités, tribus et nations qui jouissaient d'une complète autonomie économique, sociale, culturelle et politique.¹ Ils étaient les maîtres des terres et de leurs ressources, des lacs, des rivières et des forêts et ils vivaient, pour ainsi dire, en harmonie avec la nature.

Au Canada, comme partout ailleurs en Amérique, ce sont les colonisateurs qui ont amené, chez les autochtones, la perte des droits fondamentaux habituellement reconnus à tous les peuples.² Les différentes politiques des gouvernements coloniaux et canadiens n'ont longtemps visé qu'un seul but, l'assimilation. Dépouillés d'une grande partie de leurs territoires ancestraux à la suite de nombreux traités, les populations autochtones ont vu leur destinée confiée aux bureaucrates des Affaires indiennes après que le Parlement eût voté la première loi sur les Amérindiens en 1876.

Malgré la perte de leur autonomie et les politiques d'assimilation du gouvernement fédéral, les nations autochtones sont plus vivantes que jamais. On assiste, de nos jours, à une véritable renaissance amérindienne.³ Aujourd'hui, les autochtones demandent que

¹ "Although Canadian governments and Courts have consistently ruled that Indians are subordinate to Parliament, Indian claims to nationhood and sovereignty have historical and moral justification. At the time of first European contact they existed as independent, self-governing nations or tribes; they exercised effective control over geographical areas; and they traded and made war with other nations." Voir: Bear, Leroy Little, Menno Boldt et J. Anthony Long (eds), *Pathways to Self-Determination, Canadian Indians and the Canadian State*, University of Toronto Press, Toronto, 1984, p. XV.

² Nous faisons ici référence au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

³ A ce sujet, voir: Marcil, Claude et Danielle Thibault, *Le printemps indien*, Québec/Amérique, 1985, 339p.

leurs droits fondamentaux, notamment le droit à se ~~gouverner~~ eux-mêmes, soient reconnus par l'Etat canadien. Notons que c'est le fameux "Livre blanc" sur la politique amérindienne présenté par le gouvernement Trudeau en 1969 qui a marqué l'éveil des autochtones.⁴

Après un intense lobby qui les a menés jusqu'à Londres, les Amérindiens, les Métis et les Inuit du Canada voyaient leurs droits existants, ancestraux ou issus de traités, reconnus et confirmés par la *Loi constitutionnelle de 1982*. Depuis 1983, quatre conférences constitutionnelles ont été tenues en vue de définir les droits autochtones et d'inscrire le droit à l'autonomie politique des peuples aborigènes dans la Constitution.

Pour les nations autochtones⁵, l'autonomie politique est envisagée comme un moyen essentiel afin de briser l'état de dépendance dans lequel elles se trouvent vis-à-vis du gouvernement canadien. Elles désirent l'autonomie pour être en mesure de structurer

⁴ "Many consider the 1969 White Paper to be the single most important catalyst in raising the political consciousness of Indian peoples. (...) the White paper heightened Indian awareness and appreciation of their cultural and political heritage. This cultural revival provided an issue around which Indian peoples across Canada could unite and rally in opposition to detrimental federal Indian policies." Voir: Boldt, Menno et J. Anthony Long (eds), *The Quest for Justice: Aboriginal Peoples and Aboriginal Rights*, University of Toronto Press, Toronto, 1985, p. 7-8. Le "Livre blanc" de 1969 proposait d'éliminer le statut particulier des Amérindiens en abolissant la *Loi sur les Indiens* ainsi que tous les programmes spéciaux réservés aux Amérindiens. Le but de cette politique était de faire des Amérindiens des citoyens canadiens comme tous les autres et de remettre aux provinces la prestation des services qui leur étaient destinés. Sur le "Livre blanc", voir: Weaver, Sally M., *Making Canadian Indian Policy: An Hidden Agenda, 1968-1970*, University of Toronto Press, Toronto, 1981, 236p.

⁵ Nous employons le terme "nation" parce que les autochtones estiment constituer des nations. "What is the definition of Indian? For some purposes "Indian" is defined as an ethnic group, just like Italians, French, or German. For other purposes "Indian" is defined as a racial group like Blacks or Japanese. But in the Royal Proclamation, "Indian" is defined as a nation. That definition is the basis of our claim to nationhood in Canada." Voir: Sanderson, Sol, "Preparations for Indian Government in Saskatchewan", dans Bear, Leroy Little, Menno Boldt et J. Anthony Long (eds), *op.cit.*, p. 152. De plus, si l'on définit une nation "comme une communauté de territoire et de culture, unie par des sentiments de particularité et de fraternité et mue par des aspirations propres", il ne fait aucun doute que les autochtones sont constitués en nations. Cette définition de nation est tirée de: Gaboury, Jean-Pierre, *Le nationalisme de Lionel Groulx*, Editions de l'Université d'Ottawa, Ottawa, 1970, p. 6.

leurs propres institutions, de voter des lois, d'administrer leurs territoires et de contrôler leurs ressources. Comme il est fait mention dans le rapport d'un comité spécial⁶ de la Chambre des communes qui avait le mandat d'examiner la question de l'autonomie politique des Amérindiens, les autochtones ne réclament pas l'autonomie politique pour semer la dissension au Canada mais pour "modifier les relations entre les premières nations indiennes et les autres ordres de gouvernement."⁷ Les nations autochtones désirent donc obtenir le droit de décider de leur propre destinée et souhaitent que ce même droit soit inscrit dans la Constitution canadienne.

Jusqu'à ce jour, malgré la tenue de quatre conférences constitutionnelles sur les droits des peuples autochtones du Canada, aucun accord n'a été conclu au sujet de l'autonomie politique. Toutefois, celle-ci peut être réalisée à l'extérieur du cadre constitutionnel. Comme le gouvernement fédéral l'indique dans sa réponse au rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Amérindiens⁸, il est possible de présenter au Parlement des dispositions législatives afin de permettre aux premières nations qui le désirent d'exercer certains pouvoirs sur leurs territoires et d'assurer ainsi le bien-être général de leur communauté, la conservation de leur culture, la protection de leurs droits et l'utilisation de leurs terres. Depuis avril 1986, le gouvernement fédéral a d'ailleurs institué une politique visant à remettre à chacune des collectivités autochtones qui le désire le pouvoir de décider de ses affaires et de les administrer.⁹

⁶ Canada, Chambre des communes, *L'autonomie politique des Indiens du Canada, Rapport du Comité spécial*, par le Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, Ottawa, 1983, 217p. Précisons que ce rapport est mieux connu sous le titre du rapport Penner. Le président du Comité spécial était le député Keith Penner.

⁷ *Ibid.*, p. 44.

⁸ Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *Réponse du gouvernement au rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens*, Ottawa, le 5 mars 1984, 8p.

⁹ A ce sujet, voir: Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *Énoncé de politiques sur l'autonomie gouvernementale des Indiens au Canada par l'honorable David Crombie*, Ottawa, le 15 avril, 1986, 13p.

C'est en se prévalant d'une option semblable que les Cris et les Naskapis du Nouveau-Québec ont obtenu l'autonomie politique. En effet, la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, adoptée par le Parlement en juin 1984, donne à ceux-ci les moyens juridiques de s'administrer eux-mêmes. Cette loi, adoptée conformément au chapitre 9 de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et au chapitre 7 de la Convention du Nord-Est québécois, remplace les administrations de bande mises en place en vertu de la *Loi sur les Indiens* par des administrations locales dotées d'une personnalité morale. Aussi, en vertu de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, la *Loi sur les Indiens* ne s'applique plus aux huit bandes crie ni à la bande naskapie sur les terres que les Conventions ont strictement réservées aux autochtones.

Avec l'adoption de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, les bandes crie et la bande naskapie jouissent de pouvoirs beaucoup plus vastes que ceux prévus par la *Loi sur les Indiens*. Au surplus, les Cris et les Naskapis peuvent maintenant exercer leurs pouvoirs sans que le ministre des Affaires indiennes n'intervienne.

Première législation canadienne en matière d'autonomie gouvernementale des autochtones, la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* est d'une grande importance. Nul doute que le succès ou l'échec de l'application de cette loi aura une influence sur les autres communautés amérindiennes qui désirent briser le carcan imposé par la *Loi sur les Indiens*. Les communautés autochtones seront tout yeux, tout oreilles à l'expérience des Cris et des Naskapis, d'autant plus que le jeu constitutionnel visant à définir leurs droits s'est terminé par un retentissant échec. Actuellement donc, seul l'adoption de mesures législatives peut permettre aux autochtones d'exercer l'autonomie politique.

¹⁰ Nous employons les expressions autonomie politique et autonomie gouvernementale comme synonymes.

Notre thèse étudie la première loi canadienne en matière d'autonomie gouvernementale autochtone.¹⁰ Son objet précis est de déterminer si l'expérience que font les Cris de l'autonomie politique répond à leur attente. Plus particulièrement, nous chercherons à savoir si cette nation amérindienne du Nouveau-Québec jouit de suffisamment de pouvoirs et de ressources financières pour influencer sur son développement politique, économique, social et culturel. Autrement dit, nous tenterons de savoir si les Cris considèrent qu'ils ont maintenant les outils essentiels afin de reprendre la maîtrise de leurs affaires et, ainsi, de rompre les liens de dépendance qu'ils entretenaient vis-à-vis de l'Etat canadien alors que la *Loi sur les Indiens* les régissait.¹¹ Si l'expérience des Cris est un succès, l'on pourra présumer de la bonne volonté de l'Etat canadien lorsqu'il prétend vouloir favoriser l'épanouissement économique et politique des peuples autochtones. Si elle se traduit par un échec ou un demi-succès, il faudra alors en expliquer les causes. Enfin, de manière plus globale, notre thèse procède d'un double objectif. Le premier est d'un ordre pratique et vise à analyser l'expérience des Cris en matière d'autonomie gouvernementale. Le second est d'un ordre plus théorique et vise à expliciter davantage le concept d'autonomie politique des autochtones.

Notre étude traitera principalement de l'expérience des Cris et, à un moindre degré, de celle des Naskapis. Si nous en avons décidé ainsi, c'est que la documentation est beaucoup plus abondante sur les premiers que sur les seconds. Mais étant donné que l'expérience des Naskapis se rapproche beaucoup de celle des Cris¹², nos conclusions

¹¹ Précisons ici que notre étude n'examinera pas les rapports entre les Cris et le gouvernement québécois puisque les Amérindiens, étant régis par le gouvernement fédéral en vertu de l'article 91 (24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, c'est avant tout vis-à-vis de l'Etat canadien que ces derniers entretiennent une relation de dépendance. Nous croyons cependant qu'une étude sur les relations qui existent entre les Cris et le gouvernement du Québec depuis la signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois serait des plus pertinentes. A notre connaissance, cet aspect n'a jamais été traité.

¹² Les Cris et les Naskapis ont conclu des Conventions presque en tous points identiques avec les gouvernements du Québec et du Canada. Aussi, il va sans dire que la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* accorde des pouvoirs semblables

vaudront pour ces deux nations amérindiennes. Puisque nous tâcherons de découvrir la perception crie de l'autonomie politique, c'est à une analyse appelée généralement de "type qualitatif" que nous avons consacré nos efforts. Ainsi, nous avons, d'une part, fait une analyse de la documentation pertinente (lois, rapports, études, etc.) et, d'autre part, nous avons réalisé des interviews.¹³

Afin d'atteindre nos objectifs, nous avons divisé notre étude en cinq chapitres. Les deux premiers tentent de préciser les concepts de droits ancestraux et d'autonomie politique des autochtones alors que les trois derniers décrivent et analysent l'expérience des Cris.

Le premier chapitre de notre recherche examine la théorie des droits ancestraux. C'est parce qu'ils estiment posséder de tels droits que les autochtones réclament aujourd'hui l'autonomie gouvernementale. Pour les premières nations, les droits ancestraux impliquent des droits d'ordre politique, économique, social et culturel. Mais selon les tribunaux canadiens, les droits ancestraux des autochtones seraient, tout au plus, synonymes de droits de chasse, de pêche et de piégeage sur les terres occupées par ces derniers. Quoiqu'il en soit, la théorie des droits ancestraux est pertinente à notre étude parce qu'elle représente la base juridique des demandes des autochtones à une plus grande autonomie.

Le deuxième chapitre traite du concept de l'autonomie politique des autochtones. Nous y soutiendrons principalement que ces derniers désirent l'autonomie gouvernementale pour briser la relation de dépendance qui les lie à l'Etat canadien. Aussi, on verra que le fossé est large entre les demandes des peuples autochtones et les propositions constitutionnelles de l'Etat canadien. Entre autres, les premiers exigent la

à ces deux nations amérindiennes du Nord québécois.

¹³ Voir la liste des informateurs à l'annexe A.

reconnaissance par la Constitution du Canada de leur droit inhérent à l'autonomie politique alors que le second ne propose que d'y inscrire un droit conditionnel.

Avec le troisième chapitre, portant sur la Convention de la Baie James et du Nord québécois, débutera l'analyse de l'expérience des Cris. Nous y verrons que ces derniers se sont servis de cette Convention comme levier pour obtenir une plus grande autonomie. En échange de leurs droits ancestraux, les Cris ont obtenu des pouvoirs importants dans une foule de secteurs tels que l'environnement, le développement économique, l'éducation et la santé. Au surplus, la Convention de la Baie James et du Nord québécois obligeait le Parlement à adopter une loi spéciale sur les terres qu'elle avait tout particulièrement réservées aux bandes crie.

C'est cette loi spéciale, la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, qui fera les frais de notre quatrième chapitre. Nous décrirons les principales dispositions de cette loi qui, aux dires des Cris, correspond à leur conception de l'autonomie politique. En vertu de cette nouvelle loi, les bandes, par l'intermédiaire de leur Conseil, peuvent adopter des règlements dans une multitude de domaines, élaborer des programmes et des services qui répondent aux besoins de leurs membres et réglementer leur fonctionnement interne selon leurs traditions et leurs coutumes. Enfin, nous examinerons les grandes lignes d'un Protocole d'entente qui détermine un niveau de financement des bandes crie devant permettre à celles-ci de s'acquitter de leurs nouvelles responsabilités.

Enfin, le cinquième chapitre constitue une analyse de l'expérience des Cris et en propose un bilan. A la fin de ce chapitre, nous aurons déterminé si les Cris bénéficient de suffisamment de pouvoirs et de ressources financières pour reprendre la maîtrise de leur destinée. En d'autres termes, nous saurons si l'expérience que font les Cris de l'autonomie politique répond à leur attente et nous pourrions en tirer des leçons qui, peut-être, serviront à d'autres communautés autochtones.

L'étude dont nous vous proposons la lecture est, à notre connaissance, la première portant de façon particulière sur l'expérience des Cris dans le domaine de l'autonomie politique.¹⁴ Objet de discussions et de négociations importantes au Canada au cours des dernières années, l'autonomie politique des autochtones a étrangement suscité encore très peu de travaux, du moins en langue française. Pour finir, bien que cette thèse soit loin d'épuiser les sujets qu'elle explore, nous espérons qu'elle saura contribuer à préciser la notion de gouvernement aborigène, notion qui, comme l'a souligné Sally M. Weaver, est en quête d'une définition.¹⁵

¹⁴ A part, bien sûr, du premier rapport de la Commission crie-naskapie.

¹⁵ Weaver, Sally M., "Indian Government: A Concept in Need of a Definition", dans Bear, Leroy Little, Menno Boldt et J. Anthony Long, *op.cit.*, pp. 65-68.

CHAPITRE I

LA THEORIE DES DROITS ANCESTRAUX

Selon l'interprétation des peuples autochtones du Canada, la base juridique et constitutionnelle de leurs revendications à l'autonomie politique relève du principe des droits ancestraux.¹⁶ Pour les nations autochtones, les droits ancestraux comportent des droits d'occupation et d'utilisation de leurs territoires ainsi que des droits d'ordre politique, économique, social et culturel.

Dans cette optique, il convient avant tout de nous pencher sur la théorie des droits ancestraux. Ce premier chapitre a donc pour but de décrire ces fameux droits aborigènes. Pour ce faire, après avoir présenté l'origine de ces droits, nous analyserons, d'une part, leur fondement juridique et, d'autre part, l'interprétation qu'en donnent les autochtones.

1.1 *La définition et l'origine des droits ancestraux*

Depuis 1982, les droits existants, ancestraux ou issus de traités, des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés par l'article 35 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Si le texte constitutionnel reconnaît l'existence de droits aborigènes au Canada, il n'en donne néanmoins aucune définition. Les "nouveaux Pères de la Confédération" avaient toutefois prévu de tenir une conférence constitutionnelle réunissant le premier ministre du Canada, les premiers ministres provinciaux et des représentants des peuples autochtones pour définir les droits aborigènes. Etant donné que

¹⁶ Nous considérons comme synonymes, dans la présente étude, les expressions droits ancestraux, droits aborigènes et droits autochtones.

cette conférence tenue en 1983 n'a pu en arriver à ce résultat, il fut alors convenu de convoquer d'autres conférences du même genre. Depuis ce temps, trois autres conférences furent tenues et, tout comme en 1983, elles ne donnèrent lieu à aucun accord sur la définition des droits aborigènes.

Il n'est pas étonnant de constater que les hommes politiques et les représentants autochtones aient tant de difficultés à s'entendre sur la nature des droits aborigènes. Déjà, en 1981, il avait été difficile pour les premiers ministres de se mettre d'accord sur la protection constitutionnelle des droits ancestraux et sur la définition des peuples autochtones.¹⁷ Il faut reconnaître que le concept de droits aborigènes est lui-même très ambigu et qu'au surplus les tribunaux n'ont jamais statué clairement sur cette notion. Tous ceux qui se sont aventurés à définir les droits autochtones l'ont fait de façon très vaste et n'ont pas tellement développé leur pensée quant au contenu de ces droits.

Selon les juristes Peter A. Cumming et Neil H. Mickenberg, "Aboriginal rights are those property rights which inure to native people by virtue of their occupation upon certain lands from time immemorial".¹⁸ Les droits aborigènes sont alors définis comme des droits de propriété que les peuples autochtones conservent à la suite de leur occupation originelle des terres. Cette large définition correspond à celle donnée par le juge Judson de la Cour suprême du Canada. Dans l'affaire *Calder (Calder C. A.G. British Columbia, 1973)*, le juge Judson établissait un rapport entre les droits autochtones et l'occupation du territoire depuis des siècles.

¹⁷ Entre autres, voir à ce propos: Zlotkin, Norman K., *Unfinished Business: Aboriginal Peoples and the 1983 Constitutional Conference*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, 1983, 91p., Sanders, Douglas E., "The Indian Lobby and the Canadian Constitution, 1978-1982", dans Dyck Noel (ed), *"Fourth World" Politics in Canada, Australia and Norway*, Institute of Social and Economics Research, Memorial University of Newfoundland, St-John's, 1985, pp. 151-189 et Gaffney, R.E., J.P. Gould et A.J. Semple, *Broken Promises: the Aboriginal Constitutional Conferences*, 1984, 115p.

¹⁸ Cumming, Peter A. et Neil H. Mickenberg, *Native Rights in Canada*, General Publishing Co. Limited, Toronto, 1972, p. 13.

Although I think it is clear that Indian title in British Columbia cannot owe its origin to the Proclamation of 1763, the fact is that when the settlers came, the Indians were there, organized in societies and occupying the land as their forefathers had done for centuries. This is what Indian title means.¹⁹

Le professeur Kenneth M. Lysyk, qui a participé à la Commission Hawthorn²⁰ dans les années 1960, affirme également que les droits autochtones découlent de leur occupation première du territoire. Selon Lysyk, les droits autochtones "are based simply on exclusive occupation of land for a long period of time before the coming of the white man".²¹

Cette théorie, qui rattache les droits aborigènes à l'occupation du territoire par les autochtones depuis des temps lointains, était avancée dès 1532 par Francisco de Vitoria, le théologien jésuite espagnol considéré comme l'un des pères du droit international. Dans deux conférences prononcées à l'Université de Salamanque et intitulées *De Indis* et *De Jure Belli*, Vitoria s'est prononcé sur les droits des peuples autochtones d'Amérique du Sud. Selon lui, les aborigènes "were the true owners of the land, both from the public and private point of view".²² Vitoria rejetait alors le droit de découverte utilisé par les Espagnols pour priver les aborigènes de leurs droits ainsi que l'assertion voulant que les sociétés autochtones soient moins évoluées que la société espagnole.

19 Le juge Judson cité dans Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 23, le jeudi 5 juillet 1973, p. 5.

20 La Commission Hawthorn fut mise sur pied en 1964 par le gouvernement canadien et elle avait le mandat d'étudier la situation sociale, éducative et économique des Amérindiens et de faire des recommandations à cet égard.

21 Voir le témoignage de Kenneth M. Lysyk dans Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 23, *op.cit.*, p. 23:15.

22 Cité dans Cumming, Peter A. et Neil H. Mickenberg, *op.cit.*, p. 14.

L'opinion exprimée par Vitoria eut beaucoup d'influence. En 1537, le pape Paul III affirmait, dans la bulle papale *Sublimus Deus*, que les Amérindiens "peuvent et doivent jouir librement et légitimement de leur liberté et de leurs propriétés."²³ Après Vitoria, la théorie des droits autochtones fut reprise et exposée de façon plus détaillée par plusieurs autres grands philosophes du droit tels Hugo Grutius (1583-1645), Christian Wolff (1679-1754) et Emmerich de Vattel (1714-1767).²⁴

Aujourd'hui, plus de 450 ans après les conférences du théologien espagnol et bien que le droit international reconnaisse le droit de tous les peuples à déterminer librement leur statut politique ainsi que leur développement économique, social et culturel, les peuples autochtones du Canada luttent toujours pour la reconnaissance complète de leurs droits. En septembre 1977, une centaine de délégués autochtones participèrent à la Conférence internationale de Genève sur la "discrimination raciale, l'apartheid et la décolonisation."²⁵ Les représentants des premières nations demandaient que l'Organisation des Nations unies affirme la souveraineté des peuples autochtones sur leurs terres. Toutefois l'ONU ne fit jamais de geste en ce sens puisque reconnaître que les autochtones forment des nations souveraines contredirait l'un de ses principes de base. En effet, comme l'indique Alvin Kienetz, "the application of self-determination to internal colonialism would conflict with that other basic United Nations principle, the inviolability of the territorial integrity of sovereign states."²⁶ Le problème des peuples autochtones,

²³ Cité dans Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien *Survol rétrospectif de l'histoire et des revendications des peuples autochtones du Nord canadien*, par W.R. Morrison, Ottawa, 1984, p. 9.

²⁴ Sur la reconnaissance des droits aborigènes par plusieurs philosophes du droit, voir: Chartier, Clem, *Indigenous Nations and the Right to Self-Determination*, XLIII International Congress of Americanists, Vancouver, 1979, 23p.

²⁵ Voir à ce sujet: N'tsukw et Robert Vachon, *Nations autochtones en Amérique du Nord*, Editions Fides, Montréal, 1983, 323p. et Chartier, Clem, *op.cit.*.

²⁶ Kienetz, Alvin, "Decolonization in the North: Canada and the United States", dans *Canadian Review of Nationalism*, vol. XIII, no 1, p. 57.

en ce qui a trait à la reconnaissance de leur droit à l'autodétermination par le droit international, tient donc au fait qu'ils constituent des minorités à l'intérieur d'Etats dont la souveraineté est déjà reconnue par l'ONU.²⁷ Rosalyn Higgins, qui a étudié le cas d'un peuple autochtone de l'Inde, donne l'explication suivante:

(...) self-determination refers to the rights of the majority within a general accepted political unit to the exercise of power. In other words, it is necessary to start with stable boundaries and permit political change without them... If then, the rights of self-determination is the right of the majority within an accepted political unit to exercise power, there can be no such thing as self-determination for the Nagas. The Nagas live within the political unit of India and do not constitute the majority therein.²⁸

S'il apparaît que les principes du droit international ne peuvent s'appliquer aux peuples autochtones, il nous faut cependant rappeler que les droits aborigènes au Canada sont bel et bien réels et que leur fondement juridique remonte au tout début de la période coloniale britannique.

1.2 *Le fondement juridique des droits ancestraux au Canada*

L'affirmation des droits aborigènes ne se retrouve pas que dans la *Loi constitutionnelle de 1982*. En effet, la Proclamation royale de 1763, les différents traités signés avec les autochtones ainsi que les jugements des tribunaux confirment l'existence de droits aborigènes au Canada.

²⁷ Selon l'anthropologue Michael Asch, "the problem is that the aboriginal peoples of Canada are unlike the indigenous populations on other continents: they are a numerical minority, and they are contained within a recognized nation-state." Asch, Michael, *Home and Native Land, Aboriginal Rights and the Canadian Constitution*, Methuen Publications, Toronto, 1984, p. 39. Il convient toutefois de savoir que, sur la scène internationale, les autochtones se sont déjà mérités un "prix de consolation". En effet, en 1980, un tribunal international d'opinion publique, le Tribunal Russell, se prononça pour le respect des droits aborigènes. Voir à ce sujet: Bissonnette, Alain, "Le Tribunal Russell condamne les violations des droits des Indiens d'Amérique", dans *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. XI, no 2, 1981, pp. 101-102.

²⁸ Rosalyn Higgins citée dans Asch, Michael, *op.cit.*, p. 39.

1.2.1 La Proclamation royale de 1763

Les droits autochtones au Canada tirent leur origine de la Proclamation royale de 1763.²⁹ Cette Proclamation, qui fut aussi appelée la Charte des droits autochtones, a force de loi en droit canadien et ses dispositions sont protégées par l'article 25 de la Charte canadienne des droits et libertés.

Dès le début de la colonisation britannique en Nouvelle-Angleterre³⁰, les droits des Amérindiens sur leurs terres avaient été reconnus par la Couronne anglaise. En 1761 et 1762, deux proclamations royales furent édictées dans le but d'assurer la protection des territoires amérindiens. Par la Proclamation royale de 1763, l'existence d'un titre foncier indien était reconnue dans toutes les possessions britanniques de l'Amérique.

En 1763, la Proclamation royale s'étend aussi au Canada. On reconnaît donc que les Indiens ont des droits sur le territoire et que ces droits peuvent être cédés contre bénéfice, par traité, entre le gouvernement et les nations indiennes.³¹

29 Durant la période du régime colonial français, aucun titre foncier autochtone n'était reconnu sur le territoire de la Nouvelle-France. Selon la Couronne française, la conquête avait fait en sorte d'invalider les titres fonciers autochtones. Cela ne veut pas dire pour autant que les relations entre les Français et les autochtones étaient mauvaises. D'aucuns admettent que les Français avaient une plus grande facilité que les Anglais à traiter avec les Amérindiens. Selon Francis Parkman, un historien bostonien du XIXe siècle, "La civilisation hispanique a écrasé l'Indien; la civilisation britannique l'a méprisé et négligé; la civilisation française l'a adopté et a veillé sur lui." Cité dans Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *Les relations franco-amérindiennes en Nouvelle-France et en Acadie*, par Cornelius J. Jaenen, Direction générale de la recherche, Ottawa, 1985, p. 15. Notons également que certains auteurs soutiennent que, encore de nos jours, les Québécois francophones ont de meilleures dispositions envers les premières nations que les Canadiens anglais. Voir à ce sujet: Popling, J. Rick et Roger Gibbins, "The Reaction of English Canadians and French Québécois to Native Indian Protest", dans *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*, vol. 18, no 2, 1981, pp. 222-238. Enfin, sur le refus de la Couronne française de reconnaître des titres fonciers autochtones, voir: Cumming, Peter A. et Neil H. Mickenberg, *op.cit.* ainsi que Marciel, Claude et Danielle Thibault, *op.cit.*

30 Voir à ce sujet: Bissonnette, Alain, "Les droits des autochtones et les Territoires du Nord-Ouest(1)", *op.cit.*, p. 135.

31 Marciel, Claude et Danielle Thibault, *op.cit.*, p. 93.

La Proclamation royale de 1763 prévoyait la répartition en colonies des territoires nouvellement acquis par la Couronne britannique. De plus, elle réservait certaines terres aux Amérindiens et "interdisait aux colons de s'établir sur ces terres à moins d'en avoir obtenu le droit par cession légale ou achat et ce, par l'intermédiaire de la Couronne."³² Plus particulièrement, la Proclamation royale définissait deux catégories de terres.³³ Tout d'abord, la première catégorie comprenait les territoires du Québec, de la Floride occidentale et de la Floride orientale. Ce territoire était ouvert à la colonisation et les terres amérindiennes étaient protégées par certaines interdictions. L'autre catégorie de terres était appelée le territoire amérindien et comprenait les régions situées à l'extérieur des colonies de Québec, des Florides et de la Terre de Rupert. Ce vaste territoire était fermé à la colonisation et les droits des Amérindiens y étaient fermement reconnus. Quiconque voulait acheter des terres appartenant aux Amérindiens devait d'abord obtenir l'autorisation de la Couronne. Pour qu'une terre amérindienne puisse être aliénée, la Couronne devait obtenir le consentement des Amérindiens concernés lors d'une assemblée publique. Dans l'affaire *Guérin et al. c. La Reine* (1984), le juge Brian Dickson, de la Cour suprême du Canada, explique ainsi la protection accordée aux terres amérindiennes par la Proclamation royale de 1763:

The Royal Proclamation of 1763 provided that no private person could purchase from the Indians any lands that the Proclamation had reserved to them, and provided further that all purchase had to be by and in the name of the Crown, in a public assembly of the Indians held by the governor or commander-in-chief of the colony in which the lands in question lay. As Lord Watson pointed out in *St-Catherine's Milling*, (...), this policy with respect to the sale or transfer of the Indians' interest in land has been continuously maintained by the British Crown, by the governments of the colonies when they became responsible for the administration of Indians affairs, and, after 1867, by the federal government of Canada.

32 Canada, Bibliothèque du Parlement, *Les droits et revendications territoriales des autochtones*, par Gerald Schmitz, Ottawa, 1982, p. 2.

33 Voir à ce sujet: Bissonnette, Alain, "Les droits des autochtones et les Territoires du Nord-Ouest(1)", dans *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. XI, no 2, 1981, pp. 133-147.

(...) The purpose of this surrender requirement is clearly to interpose the Crown between the Indians and prospective purchasers or lessees of their land, so as to prevent the Indians from being exploited.³⁴

Les terres des nations amérindiennes étaient donc protégées par la Couronne britannique. Il faut préciser ici que cette protection de la Couronne pourrait également s'étendre aux territoires occupés par les Inuit. En effet, la jurisprudence canadienne, notamment l'arrêt *Re Eskimos* (1939), a décidé d'assimiler les Inuit aux Amérindiens directement visés par la Proclamation royale de 1763. De surcroît, la jurisprudence canadienne tend à démontrer que la Proclamation royale s'applique aux terres habitées par les Inuit.³⁵ Il semble donc que, par la Proclamation royale de 1763, le législateur ait alors disposé du statut de tous les autochtones.³⁶

1.2.2 Les traités

Comme nous venons de le voir, la Proclamation royale de 1763 affirmait que les peuples autochtones ne pouvaient aliéner leurs terres qu'au profit de la Couronne. Ainsi, c'est pour respecter les dispositions de la Proclamation que des traités ont été signés entre la Couronne et les Amérindiens.

Au lendemain de la conquête, de nombreux colons cherchèrent à s'installer sur les nouveaux territoires britanniques. La Couronne exerça alors son droit d'extinction des titres amérindiens prévu par la Proclamation. Ce fut donc le début "d'une longue série de surrenders", appelés plus tard traités, ententes ou conventions, grâce auxquels la

³⁴ Le juge Brian Dickson cité dans McMurtry, William R. et Alan Pratt, "Indians and the Fiduciary Concept, Self-Government and the Constitution: Guérin in Perspective", dans *Canadian Native Law Reporter*, University of Saskatchewan, Native Law Centre, Saskatoon, no 3, 1986, p. 27.

³⁵ Rouland, Norbert, *Les Inuit du Nouveau-Québec et la Convention de la Baie James*, Association Inuksiutiit Katimajilt et Centre d'études nordiques, Université Laval, Québec, 1978, p. 82.

³⁶ Bissonnette, Alain, "Les droits des autochtones et les Territoires du Nord-Ouest(1)", *op.cit.*, p. 136.

dépossession autochtone sera travestie en autant de transactions régulières entre gentlemen.³⁷

Pour coloniser le Haut-Canada et développer le capitalisme canadien, les traités et "surrenders" sanctionnèrent d'importantes brèches dans les territoires amérindiens.³⁸ Les plus importants traités avant la Confédération, furent les traités Robinson Huron et Robinson Supérieur. Ces deux traités³⁹, qui firent passer plus de 30,000,000 acres de terre des mains des autochtones aux mains des autorités gouvernementales, furent les premiers à concéder des droits de chasse et de pêche aux Amérindiens sur les terres qu'ils venaient de céder.

Par l'article 91 (24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les Amérindiens ainsi que les terres réservées aux Amérindiens tombaient sous la juridiction du gouvernement central. Se servant de son autorité constitutionnelle, Ottawa négocia avec les Amérindiens, entre 1871 et 1921, onze traités dits numérotés. Depuis ce temps, le gouvernement canadien et les peuples autochtones signèrent trois conventions dont la Convention de la Baie James et du Nord québécois.⁴⁰

Le but de chacun des traités est clair, ils visent tous la cession de territoires autochtones au gouvernement du Canada ainsi que l'extinction de tous les droits

³⁷ Savard, Rémi et Jean-René Proulx, *Canada: Derrière l'épopée, les autochtones*, Editions de l'Hexagone, Montréal, 1982, p. 45.

³⁸ Voir à ce sujet: *Ibid.*, pp. 55-185.

³⁹ Voir au sujet des traités Robinson Huron et Robinson Supérieur: Savard, Rémi et Jean-René Proulx, *op.cit.*, Morse, Bradford (ed), *Aboriginal Peoples and the Law: Indian, Metis and Inuit in Canada*, Carleton University Press, Ottawa, 1985, 800p. et Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *Historique des traités avec les Indiens*, par G. Brown et R. Maguire, Ottawa, 1979, 47p.

⁴⁰ Les deux autres conventions sont les suivantes: la Convention du Nord-Est québécois (1978) et la Convention définitive des Inuvialuit (1984).

⁴¹ Il convient de préciser que depuis décembre 1986 le gouvernement du Canada a institué une nouvelle politique en ce qui a trait à l'extinction des droits aborigènes

ancestraux des peuples autochtones signataires.⁴¹ Dans chacun des traités et dans les trois conventions, on retrouve une phrase du type suivant:

The ... tribes of Indians (...) do hereby cede, release, surrender and yield up to the Government of the Dominion of Canada for Her Majesty the Queen and Her successors forever, all their rights, titles, and privileges whatsoever to the lands included within the following limits...⁴²

Dans l'arrêt Calder, le juge Hall de la Cour suprême du Canada est très précis sur le sens des traités:

Surely the Canadian treaties, made with much solemnity on behalf of the Crown, were intended to extinguish the Indian title. What other purpose did they serve? If they were not intended to extinguish the Indian right, they were a gross fraud, and that is not to be assumed.⁴³

En échange de leurs terres, les Amérindiens se voyaient accorder des droits de chasse et de pêche et des droits de récolte sur les territoires cédés. Si les titres fonciers autochtones étaient éteints par les traités, il nous faut cependant souligner que les autochtones conservaient le droit d'utiliser les territoires transmis à la Couronne. Enfin, les autochtones acquéraient également des réserves, c'est-à-dire des terres réservées à leur intention, ainsi que des compensations immédiates (surtout des sommes d'argent) et des compensations futures (des annuités). En résumé, les traités, "surrenders" et conventions ont servi, il est vrai, à révoquer les titres fonciers autochtones, mais il y a lieu de préciser qu'ils ont conféré des droits aux peuples autochtones signataires.

par les ententes conclues dans le cadre des revendications globales. Maintenant, seuls les droits fonciers qui font l'objet des négociations peuvent être éteints. Tous les autres droits ancestraux qui pourraient exister, par exemple le droit à l'autonomie politique, ne seront plus touchés par les futures ententes. Voir à ce sujet: Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *La politique des revendications globales*, Information, Ottawa, le 18 décembre 1986, 20p.

⁴² Cité dans Savard, Rémi et Jean-René Proulx, *op.cit.*, p. 115.

⁴³ Cité dans Lysyk, Kenneth, "The Indian Title Question in Canada: An Appraisal in the Light of Calder", dans la *Revue du barreau canadien*, vol. 51, sept. 1973, p. 460-461.

1.2.3 Les jugements des tribunaux

Le droit coutumier ou common law a reconnu l'existence de droits aborigènes au Canada. Le jugement le plus important en ce qui concerne les droits autochtones est celui de la Cour suprême dans l'affaire Calder (*Calder v. A.G. British Columbia*, 1973).

Dans cette affaire, les Amérindiens Nishgas de la Colombie britannique tentaient de faire reconnaître leur titre foncier sur les terres qu'ils occupaient. Bien que les Nishgas perdirent leur cause pour une question de forme, la Cour suprême reconnut à l'unanimité qu'ils avaient déjà détenu des droits sur leurs terres. Nous avons cité, au début de ce chapitre, l'opinion du juge Judson sur l'existence des droits aborigènes. En bref, le juge Judson déclarait que les Nishgas avaient détenu des titres fonciers parce qu'ils étaient les premiers occupants du territoire. Toutefois, s'il y avait unanimité à propos du fait que les droits amérindiens avaient jadis existé, la Cour suprême rendit un jugement divisé quant à savoir si ces droits existaient toujours. Trois juges estimèrent que les droits amérindiens n'avaient jamais été abolis alors que trois autres juges soutinèrent que ces droits étaient tombés en désuétude au fil des ans. Le septième juge n'eût pas à se prononcer sur le fond du litige car il rejeta la cause en raison d'une question de forme. Quoiqu'il en soit, le plus haut tribunal du pays a statué dans cette cause que les peuples autochtones du Canada possédaient des droits lorsque les premiers colons arrivèrent au pays. Comme le souligne l'anthropologue Michael Asch:

This decision established the principle that aboriginal societies did exist at the time of contact in a form that demanded the recognition of their rights in the courts, regardless of the fact that they were not recognized at the time. It also established the strong possibility that at least some of their rights remained in existence up to the present day.⁴⁴

Suite à l'arrêt Calder, il est donc permis de croire que les droits aborigènes aient pu exister et peut-être persister dans toutes les régions occupées par les autochtones avant la venue des Européens.

⁴⁴ Asch, Michael, *op.cit.*, p. 53.

Avant d'examiner l'interprétation des droits aborigènes par les tribunaux, notons que c'est à la suite de l'arrêt Calder que le gouvernement canadien annonçait, en août 1973, qu'il était disposé à reconnaître le principe des droits territoriaux et à négocier des ententes sur les revendications des autochtones. Il créa alors les politiques de revendications globales et de revendications particulières parce que l'arrêt Calder laissait planer l'incertitude quant à l'existence permanente de droits aborigènes.⁴⁵

En ce qui regarde le contenu des droits aborigènes, notons que les tribunaux les "ont de tous temps limité (...) aux considérations usufructuaires, c'est-à-dire à la chasse et à la pêche."⁴⁶ En 1887, dans la cause *St-Catherine's Milling and Lumber Co. c. La Reine*, le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres a décidé qu'un titre amérindien est "un droit personnel et usufructuaire dépendant de la bonne volonté du Souverain."⁴⁷ Par droit usufructuaire, il faut entendre un "droit d'utiliser une chose dont la propriété appartient à autrui."⁴⁸ Selon cette interprétation, la nue-propriété des terres appartient à la Couronne. Le droit d'usufruit est alors très différent d'un "droit de souveraineté entière ou plenum dominium, qui est définie comme étant la propriété d'une chose et de son usufruit."⁴⁹

⁴⁵ Les revendications globales ont trait aux régions qui n'ont pas fait l'objet de traités alors que les revendications particulières concernent les régions où les traités sont peu ou pas respectés.

⁴⁶ Canada, Bibliothèque du Parlement, *Autonomie politique des Indiens*, par Katharine Dunkley, Ottawa, 1984, p. 12. Précisons qu'en droit le concept d'usufruit a été clairement défini pour la première fois par Samuel Pufendorf en 1672. Selon Pufendorf, par usufruit, il faut comprendre que "le droit de propriété appartient à l'un, et le droit de jouir des fruits appartient à l'autre." Samuel Pufendorf cité dans Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *Les relations franco-américaines en Nouvelle-France et en Acadie, op.cit.*, p. 22.

⁴⁷ Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *Survol rétrospectif de l'histoire et des revendications des peuples autochtones du Nord canadien*, par W. R. Morrison, Ottawa, 1984, p. 13.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 13.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 13.

L'interprétation du Conseil privé des droits aborigènes était en partie inspirée de la décision du juge en chef de la Cour suprême des Etats-Unis, John Marshall, dans l'affaire *Johnson and Graham's Lessee v. McIntosh* en 1823. Dans celle-ci, le juge Marshall avait statué que les droits des aborigènes sur leurs terres étaient réels mais que le titre complet de propriété appartenait au gouvernement.

It has never been contended, that the Indian title amounted to nothing. Their right of possession has never been questioned. The claim of government extends to the complete ultimate title, charged with this right of possession, and to the exclusive power of acquiring that right.⁵⁰

Bref, il ne fait aucun doute que les tribunaux ont déjà reconnu l'existence de droits aborigènes au Canada. Toutefois, le contenu de ces droits est très limité. Les autochtones ne possèderaient, ni plus ni moins, que des droits de jouir des fruits de la terre. Comme nous allons maintenant le voir, l'interprétation que donnent les autochtones à leurs droits est tout autre.

1.3 L'interprétation autochtone

Pour les peuples autochtones du Canada, les droits aborigènes ne sont pas que de simples droits usufruituaires. Certes, il s'agit de droits à la terre et à ses ressources, mais il s'agit également de droits d'ordre politique, social, économique et culturel.

Tout d'abord, il faut comprendre que les autochtones ne conçoivent pas le concept de propriété de la même façon que les blancs. Ce sont les Européens qui ont introduit la notion de propriété privée en Amérique du Nord. Oren Lyons, membre du peuple iroquois et professeur en études américaines à l'Université de Buffalo, explique ici que le concept de propriété privée ne fait pas partie des valeurs autochtones:

The capitalistic principle is, simply stated, private property and all that accrues to private property. We native people did not have the concept of private property in our lexicon, and the principle of private property was

⁵⁰ Le juge John Marshall cité dans Lysyk, Kenneth, *op.cit.*, p. 470.

pretty much in conflict with our value system. For example, you wouldn't see "No Hunting", "No Fishing", or "No Trespassing" signs in our territories. To a native person such signs would have been equivalent to saying "No Breathing" because the air is somebody's private property.⁵¹

Ainsi, pour les premiers occupants du Canada, la terre appartient à tous ceux qui l'habitent. Plutôt que de propriété privée, il est alors question de propriété collective. George Manuel, qui fut président de la Fraternité des Indiens du Canada, explique très bien la philosophie autochtone à ce sujet:

En tant qu'Indiens, nous avons un système de propriété collective des terres. Nous pensions que les terres appartenaient à tout le monde et que tout le monde devait en bénéficier. Ce sont les Européens qui, en arrivant au Canada, ont introduit la propriété privée. (...) Votre système a introduit la propriété privée et à présent, nous Indiens, nous devons vous prouver que ces terres nous appartiennent. Selon moi, ce devrait être à vous de prouver comment vous avez acquis ces terres.⁵²

Le système de propriété privée est donc étranger à la philosophie autochtone. Selon cette dernière, la terre appartient à tous et tous ont la responsabilité de la préserver et de la remettre en bon état aux générations futures. De plus, la terre a été donnée par le Créateur pour que tous les hommes ainsi que toutes les autres espèces vivantes puissent l'utiliser en commun. Selon Oren Lyons:

What are aboriginal rights? They are the law of the Creator. That is why we are here; he put us in this land. (...) We share land in common, not only among ourselves but with the animals and everything that lives in our land. It is our responsibility. Each generation must fulfil its responsibility under the law of the Creator.⁵³

51 Lyons, Oren, "Spiritually, Equality, and Natural Law", dans Bear, Leroy Little, Menno Boldt et J. Anthony Long (eds), *op.cit.*, p. 9.

52 Voir le témoignage de George Manuel dans Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 8, le jeudi 29 mars 1973, p. 8:6.

53 Lyons, Oren, "Traditional Native Philosophies Relating to Aboriginal Rights", dans Boldt, Menno et J. Anthony Long, *The Quest For Justice: Aboriginal Peoples and Aboriginal Rights*, University of Toronto, Toronto, 1985, p. 19-20.

Depuis des temps immémoriaux, les peuples autochtones utilisent la terre et vivent de ses ressources. Ils ont un profond respect pour la terre qu'ils considèrent comme étant sacrée. Puisqu'elle est donnée à tous par le Créateur et que chacun a le devoir d'en prendre soin, il est alors facile de comprendre que la terre ne peut être vendue. En fait, la terre est tellement importante chez les autochtones que tous leurs autres droits découlent de leurs rapports avec celle-ci.⁵⁴ Lorsque les autochtones affirment qu'ils possèdent des droits ancestraux, ils font alors référence à cette relation qui existe entre eux et la terre depuis des milliers d'années. Mais les droits ancestraux ne sont pas que des droits à la terre ou des droits territoriaux, ce sont aussi des droits d'autodétermination.

Avant la venue des Européens sur le continent nord-américain, les peuples autochtones avaient décidé eux-mêmes de leur développement politique, économique, social et culturel depuis un passé très lointain. Ils se gouvernaient selon leur propre conception du monde, leurs propres valeurs. Certaines nations autochtones, comme les Iroquois, possédaient une constitution officielle, des chefs et des conseils.⁵⁵ Le fait que les autochtones aient eu des formes de gouvernement avant l'arrivée des blancs sur leurs terres est indéniable. En février 1986, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de l'époque, David Crombie, le rappelait en ces termes:

Il fut un temps (...) où toutes les nations indiennes de ce pays se gouvernaient elles-mêmes, elles possédaient ces mêmes pouvoirs dont jouissent actuellement les Canadiens...

(...) l'autonomie gouvernementale n'est rien de neuf pour les Indiens. On est même en train de se rendre compte que la culture indienne a joué un rôle fondamental dans l'évolution des institutions démocratiques au Canada. Ceux qui connaissent notre riche héritage indien savent que depuis des siècles plusieurs formes de gouvernement ont existé chez les

⁵⁴ Canada, Chambre des communes, *L'autonomie politique des Indiens au Canada*, *op.cit.*, p. 115.

⁵⁵ Voir à ce sujet: Porter, Tom, "The Constitution of the Six Nations", dans Bear, Little Leroy, Menno Boldt et J. Anthony Long (eds), *op.cit.*, pp. 14-21.

nations indiennes de ce pays.⁵⁶

Considérant qu'ils étaient les maîtres de leur destinée avant la venue des Européens, les peuples autochtones affirment donc que le droit de se gouverner, c'est-à-dire le droit à l'autonomie politique, fait partie des droits ancestraux. A ce sujet, voici l'opinion de Fred Plain, ex-président de l'Association des Amérindiens de l'Ontario:

Because we were the first people to live here we have a claim to certain rights. These rights include human rights- that is the basic right to life claimed by all people. However, when we talk about aboriginal rights, we are also talking about the inherent right to self-determination that applies to all aborigines.⁵⁷

Le droit à l'autonomie politique est donc un droit ancestral et il implique, pour les autochtones, le droit de se gouverner selon leurs traditions et leurs coutumes. Comme l'explique Fred Plain, les communautés amérindiennes estiment avoir le droit d'élaborer leur propre constitution à l'intérieur du régime politique canadien:

When we say that our right to self-government, our right to self-determination, our right to nationhood must be recognized in any new Canadian Constitution, we are defining aboriginal rights.

(...) Aboriginal rights defined in this way include the right to develop our own life-style and our own economy, and to protect and encourage the practice of our sacred traditions as we know them. (...) We shall determine the destiny of our land. We want to see the continued development of our people under their own governing systems. (...) We have the inherent right to develop and grow under our own system, and our own system will flow from our own people, who will develop our own constitution. Our Indian Constitution have every right to be recognized in any new Canadian Constitution. This is the true meaning of aboriginal rights.⁵⁸

⁵⁶ Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *Notes pour une allocution par l'honorable David Crombie au sujet du projet de loi sur l'autonomie gouvernementale des Sechelts*, Ottawa, le 7 février 1986, p. 1-2.

⁵⁷ Plain, Fred, "A Treatise on the Rights of the Aboriginal Peoples of the Continent of North America", dans Boldt, Menno et J. Anthony Long (eds), *op.cit.*, p. 33.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 32-33.

Cette interprétation des droits aborigènes est entièrement partagée par les Métis et les Inuit. Clem Chartier, du Ralliement national des Métis, résume ainsi sa position:

What we feel is that aboriginal title or aboriginal right is the right to collective ownership of land, water, resources, both renewable and non-renewable. It is a right to self-government, a right to govern yourselves with your own institutions, whichever way you want your institutions to run; the right to language, to culture, the right to basically practice your own religion and customs, the right to hunt, trap and fish and gather are certainly part of that, but it is not all of it.⁵⁹

Quant à John Amagoalik, du Comité inuit sur les questions nationales, il définit de la façon suivante l'interprétation de son peuple sur les droits ancestraux:

Our position is that aboriginal rights, aboriginal title to land, water and sea ice flows from aboriginal rights and all rights to practise our customs and traditions, to retain and develop our languages and cultures, and the rights to self-government, all these things flow from the fact that we have aboriginal rights.(...) In our view, aboriginal rights can also be seen as human rights, because these are the things that we need to continue to survive as a distinct peoples in Canada.⁶⁰

Aujourd'hui, les peuples autochtones soutiennent qu'ils n'ont jamais renoncé à leur droit de s'autodéterminer politiquement. Selon eux, même les traités signés avec la Couronne n'ont jamais eu pour conséquence de les priver de leur droit de se gouverner. Dans leur vision des choses, les traités sont des ententes entre nations souveraines. Le fait d'avoir pris la peine de négocier avec les chefs amérindiens est un indice, selon les autochtones, que les autorités gouvernementales de l'époque considéraient que les peuples amérindiens formaient des nations avec des chefs et une certaine forme de gouvernement. Pour les premières nations, les traités n'avaient pour but que de partager la terre avec les non-autochtones. Précisons aussi que, bien avant l'arrivée des Européens sur leurs terres, les autochtones étaient familiers avec la pratique des traités. C'est du moins ce qu'exprime ici Gordon Peters, de l'Assemblée des premières nations:

⁵⁹ Clem Chartier cité dans Asch, Michael, *op.cit.*, p. 28.

⁶⁰ John Amagoalik cité dans *Ibid.*, p. 27.

Nous considérons nos traités, ceux que nous avons signés et ceux qui devraient l'être, comme la réaffirmation de notre souveraineté et de nos droits, et comme des accords permettant l'établissement de non-autochtones dans certaines régions. Mais la loi canadienne voit plutôt les traités comme l'extinction de notre droit acquis sur le territoire, si ce n'est de tous nos droits, et l'acceptation de la pleine souveraineté de la Couronne canadienne.

(...) Ce n'est pas la Couronne qui a inventé l'idée des traités. Nous, les Premières nations, concluons des traités bien avant l'arrivée des colonisateurs. C'étaient des traités qui réglementaient les relations entre nos nations.⁶¹

Enfin, notons que selon l'interprétation des autochtones, jamais leurs chefs n'auraient accepté de signer des accords abrogeant leur droit de se gouverner eux-mêmes.

The Indian nations retained sovereignty over their people, land, and resources, both on and off reserves, subject to some shared jurisdiction with the appropriate government bodies on the land known as unoccupied Crown lands. This the foundation of Indian government.

(...) There is unanimity among the elders that Indian people retained the right to govern themselves.⁶²

Selon les dires des autochtones, il découle que leur droit à l'autonomie gouvernementale fait partie des droits ancestraux et qu'il n'a jamais été abrogé. C'est pourquoi ils considèrent le droit à l'autonomie politique comme un droit inhérent. Les autochtones ont le droit de se gouverner eux-mêmes parce qu'ils s'autodéterminaient avant la venue des colonisateurs en Amérique. Comme l'explique ici Mark Gordon, du Comité inuit sur les questions nationales, le droit à l'autonomie gouvernementale, pour les peuples aborigènes, leur est aussi intrinsèque que leur culture:

The right to cultural integrity, the right to continue with our own society, and the right to govern ourselves are all part of one thing. That is why we are very insistent that it is an inherent right, because it is like our culture. Our culture is something that was not given to us, it is something we grew

⁶¹ Voir le témoignage de Gordon Peters dans *Canada, Chambre des communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires autochtones et du développement du Nord*, fascicule no 17, le mardi 3 mars 1987, p. 17:22.

⁶² Delia Opekokew citée dans Morse, Bradford (ed), *op.cit.*, p. 398.

into. So the right to govern ourselves and to administer ourselves is a part of that right. Nobody can give us this. It is something we have. And that should be recognized by governments.⁶³

Si, comme l'affirment les autochtones, le droit à l'autonomie politique fait partie de leurs droits ancestraux, il est alors possible que ce droit soit protégé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. C'est du moins l'opinion du professeur E.P. Mendes, un expert en matière de droits autochtones. Dans une étude réalisée pour l'Assemblée des premières nations et l'Association des Amérindiens de l'Alberta, Mendes soutient que "les peuples autochtones du Canada pourraient fort bien alléguer qu'ils ont un droit inhérent d'accès à l'autonomie politique sur les terres indiennes"⁶⁴ et que ce droit "serait aujourd'hui protégé par l'article 35 portant sur les droits ancestraux existants au regard des dispositions de l'article 25 de la Charte canadienne des droits et libertés."⁶⁵ Pour soutenir ses vues, Mendes s'appuie sur la décision de Lord Denning dans l'affaire *R. c. Secretary of State ex parte Indian Association of Alberta* (1982). Selon Mendes, Lord Denning "semble confirmer dans son jugement (...) l'opinion selon laquelle le droit inhérent des Indiens à l'autonomie politique est reconnu dans la Proclamation royale de 1763..."⁶⁶ Or comme l'article 25 de la Charte canadienne des droits et des libertés garantit que cette dernière ne porte pas atteinte aux droits ancestraux reconnus par la Proclamation royale de 1763 et que l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît et confirme les droits ancestraux, il existe alors une forte possibilité que l'autonomie politique des peuples autochtones soit un droit déjà reconnu par la

⁶³ Voir le témoignage de Mark Gordon dans Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires autochtones et du développement du Nord*, fascicule no 20, le mardi 10 mars 1987, p. 20:39.

⁶⁴ Mendes, E.P., "L'autonomie politique des Indiens repose-t-elle sur des droits constitutionnels et inhérents?", dans Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du sous-comité sur l'autonomie politique des Indiens*, fascicule no 11, le 2 décembre 1982, p. 11A:31.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 11A:21.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 11A:29.

Constitution canadienne.

En conclusion de ce chapitre, il nous faut bien reconnaître que le concept de droits aborigènes est très imprécis. Pour les uns, il ne s'agit que de simples droits à jouir des fruits de la terre alors que, pour les autres, en plus des droits d'occupation et d'utilisation du territoire donnés par le Créateur, il est fait mention de droits plus vastes, dont le droit à l'autonomie politique. Puisqu'il existe deux visions opposées à propos des droits aborigènes et que ces deux visions relèvent chacune d'une conception différente du monde, il pourrait encore couler beaucoup d'eau sous les ponts avant qu'on en arrive à une définition des droits autochtones qui puisse satisfaire toutes les parties engagées dans le jeu constitutionnel.

Quoi qu'il en soit, l'autonomie gouvernementale des premières nations a été le thème dominant de chacune des conférences sur les droits aborigènes. De plus, deux expériences d'autonomie gouvernementale par les peuples autochtones sont présentement en marche.⁶⁷ Dans ces conditions, il convient alors de se pencher sur le concept de l'autonomie politique des autochtones pour tenter d'en dégager ses principaux composants. C'est l'objet de notre prochain chapitre.

⁶⁷ Depuis juillet 1984, la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* permet à ces deux nations amérindiennes du Nord québécois de se gouverner elles-mêmes. Notre étude de cas porte d'ailleurs sur l'expérience des Cris. Soulignons aussi que depuis octobre 1986, la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte* confère également à ce peuple amérindien de la Colombie britannique le pouvoir de se gouverner lui-même.

CHAPITRE II

LE CONCEPT DE L'AUTONOMIE POLITIQUE DES AUTOCHTONES

Nous venons de voir que les peuples autochtones du Canada revendiquent l'autonomie gouvernementale pour la simple et bonne raison qu'ils étaient les maîtres de leur destinée avant l'arrivée des Européens sur leurs territoires. Aujourd'hui, bien peu de gens s'opposent à reconnaître aux nations aborigènes le droit de disposer d'elles-mêmes. D'ailleurs, la question de l'autonomie gouvernementale a été au coeur des débats de chacune des conférences constitutionnelles sur les droits des autochtones.

Si le principe de l'autonomie politique recueille l'appui d'un bon nombre de Canadiens⁶⁸, plusieurs s'interrogent toujours sur le concept de gouvernement autochtone. Ce deuxième chapitre a donc pour objectif d'expliquer ce qu'il faut comprendre par autonomie politique des nations autochtones. Après avoir montré que ces dernières désirent l'autonomie pour briser le lien de dépendance qui les lie à l'Etat canadien, nous examinerons divers moyens par lesquels l'autonomie politique des autochtones pourrait être instaurée au Canada. Puis nous aborderons des questions comme les formes et le financement des gouvernements aborigènes. Finalement, nous analyserons la compatibilité entre des gouvernements autochtones dont les pouvoirs seraient fondés sur une revendication de souveraineté et le régime constitutionnel

⁶⁸ Un sondage de la maison Décima commandé par le Comité inuit sur les questions nationales révélait que 73% des Canadiens approuvent le principe de l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones. Au sujet du sondage- Décima, voir: Canada, Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, *Opening Remarks by Zebedee Nungak on behalf the Inuit Committee on National Issues*, document: 800-23/018, Ottawa, March 26-27, 1987, 9p.

canadien.

2.1 *L'autonomie politique pour briser le lien de dépendance*

Les relations qui existent présentement entre les peuples autochtones du Canada et les gouvernements fédéral et provinciaux sont loin d'être égalitaires. Les autochtones dépendent en grande partie des services gouvernementaux pour leur survie. Que ce soit dans les domaines économique, politique, social ou culturel, les besoins des Amérindiens, des Inuit et des Métis sont largement définis par des bureaucrates blancs qui n'ont pas toujours une connaissance appropriée des valeurs traditionnelles des autochtones. Le résultat de la domination exercée par la société blanche sur la société autochtone est désastreux. La situation socio-économique des aborigènes, nous le savons, est loin d'être comparable à celle des autres Canadiens. Pour s'en convaincre pleinement, nous n'avons qu'à jeter un coup d'oeil aux différentes subventions gouvernementales. En effet, la proportion de ces subventions comme l'assurance-chômage et les versements d'aide sociale par rapport au revenu total est deux fois plus élevée chez les autochtones que chez les autres Canadiens.⁶⁹ De plus, le revenu moyen des aborigènes ne représente que les deux tiers de celui des autres citoyens.⁷⁰ Et qui plus est: seulement vingt pour cent des enfants amérindiens fréquentent l'école secondaire (la moyenne nationale est de 75 pour cent), le taux de mortalité infantile y est 60 pour cent plus élevé et le taux de suicide y est trois fois plus élevé.⁷¹

⁶⁹ En 1980, la moitié des Amérindiens inscrits "n'ont eu aucun revenu ou ont mentionné des transferts gouvernementaux comme leur plus importante source de revenu contre seulement 28 pour cent des autres Canadiens". Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, *Renseignements généraux sur les peuples autochtones*, Ottawa, 1987, p. 3.

⁷⁰ *Ibid*, p. 2.

⁷¹ Les statistiques qui portent sur le domaine social sont tirées de Canada, Chambre des communes, *L'autonomie politique des Indiens du Canada, Rapport du Comité spécial, op.cit.*, p. 15.

La triste situation socio-économique des autochtones démontre, et c'est le moins que l'on puisse dire, que les programmes et les services des gouvernements ne peuvent répondre à leurs besoins fondamentaux. Il n'est sans doute pas trop exagéré d'affirmer que l'emprise que les blancs exercent sur eux depuis plus de deux cents ans a quelque chose à voir avec leurs conditions de vie difficiles. Longtemps les divers gouvernements canadiens ont considéré les autochtones comme étant trop peu évolués pour s'occuper de leurs propres affaires. C'est pourquoi les politiques envers les Amérindiens ont principalement eu pour objectif de les civiliser, de les assimiler et de protéger leurs terres. "Protection, civilization, and assimilation have always been the goals of Canada's Indian policy. These goals were established by Governments which believed that Indians were incapable of dealing with persons of European ancestry without being exploited".⁷²

2.1.1 Les mesures politiques à l'égard des autochtones

Au Canada, les mesures politiques concernant les autochtones commencent avec la Proclamation royale de 1763. Nous avons vu au premier chapitre que la Couronne entendait protéger, par cette Proclamation, les terres amérindiennes. Entre 1763 et 1814, l'esprit de la Proclamation royale animera les relations entre les autochtones et les autorités coloniales. C'est à partir de 1814, suite au Traité de Ghent qui mit fin à la guerre de 1812 entre les Britanniques et les Américains, que le but de "civiliser" les Amérindiens deviendra plus important.⁷³ Avant la Confédération, il y eût des lois visant la protection des terres autochtones, l'assimilation et l'émancipation des Amérindiens.⁷⁴

⁷² Tobias, John L., "Protection, Civilization, Assimilation: An Outline History of Canada's Indian Policy", dans *The Western Canadian Journal of Anthropology*, vol. IV, no. 2, 1976, p. 13.

⁷³ Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *Historique de la Loi sur les Indiens*, Centre de recherches historiques et d'étude des traités, Ottawa, 1980, p. 16.

⁷⁴ A ce sujet, voir entre autres: Tobias, John L., *op.cit.*, et Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *Historique de la Loi sur les Indiens*, *op.cit.*

Au moment de la Confédération, les principes de la politique amérindienne étaient donc établis. Seul l'importance accordée à chacun de ces principes changera après la Confédération.

The principles of Canada's Indian policy were thus all established by the time of Confederation. What changed after Confederation was the emphasis placed on these principles. Until Confederation protection of the Indian and his land was the paramount goal. Civilization of the Indian was gaining in importance but was regarded as a gradual and long term process. Assimilation was the long range goal.⁷⁵

De 1867 à 1876, plusieurs autres lois vinrent s'ajouter dans le but d'accélérer le processus de "civilisation" des Amérindiens. Notons que c'est en 1869 que le Parlement votait pour la première fois une loi cherchant à introduire le système électif chez les Amérindiens.⁷⁶ En 1876, toutes les lois concernant les Amérindiens étaient refondues dans ce qu'il est convenu d'appeler la première *Loi sur les Indiens*, connue à l'époque sous le titre de l'Acte des sauvages. Cette nouvelle loi, "qui allait inspirer toutes les lois ultérieures relatives aux Indiens"⁷⁷ voulait "éliminer graduellement le système tribal et (...) mettre au point une administration locale".⁷⁸ En favorisant l'élection des Conseils de bande, la loi de 1876 visait à "détruire le dernier vestige du système héréditaire".⁷⁹ La *Loi sur les Indiens* de 1876 accordait aussi des pouvoirs très limités aux Conseils de bande dans des domaines comme la santé publique, la répression de l'alcoolisme, l'entretien des chemins, la location des terres dans les réserves et la construction d'édifices publics. Toutefois, dans tous les domaines, l'administration de la bande devait obtenir l'approbation du gouverneur-en-conseil pour faire exécuter ses règlements.⁸⁰ Au

⁷⁵ Tobias, John L., *op.cit.*, p.16

⁷⁶ Voir Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *L'administration indienne en vertu de la législation relative aux Indiens 1868-1951*, par Wayne Dougherty et Dennis Madill, Direction de la recherche, Ottawa, 1980, p. 1.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 3.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 101.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 101.

surplus, la *Loi sur les Indiens* de 1876 divisait les Amérindiens en deux catégories; ceux dits "inscrits" et ceux dits "non-inscrits".⁸¹ Les membres de la première catégorie relèvent de l'autorité du gouvernement fédéral et ont droit aux programmes du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) alors que ceux de la deuxième catégorie relèvent des autorités provinciales. La catégorie des Amérindiens "inscrits" comprend les Amérindiens des traités, c'est-à-dire tous ceux dont les ancêtres signèrent un traité avec les représentants de la Couronne entre 1850 et 1923, ainsi que les Amérindiens qui, n'ayant jamais signé de traité, ont été recensés sur le registre des Affaires indiennes.⁸² L'autre catégorie, les Amérindiens "non-inscrits", englobe tous les autres Amérindiens ainsi que les Métis. La *Loi sur les Indiens* de 1876 allait pratiquement demeurer intacte plus de 75 ans.

C'est suite aux travaux d'un comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes qui avait le mandat de faire des recommandations sur la politique amérindienne, qu'une nouvelle loi était votée, la *Loi sur les Indiens* de 1951. Celle-ci n'a subi que des changements mineurs depuis son adoption. Essentiellement, elle accorde plus de pouvoirs aux Conseils de bande notamment à l'égard de la disposition des fonds et de l'administration des terres.⁸³ Bien qu'elle limite les fonctions du ministre des Affaires indiennes "à un rôle de surveillance...avec un droit de veto"⁸⁴ et que les bandes aient

80 *Ibid.*, p. 104

81 "Le mot "Indien" désigne une personne dont le nom fait partie des listes des membres des bandes tenues par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ou celle qui a le droit de faire inscrire son nom sur ces listes." Voir: Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *Manuel de jurisprudence, Loi sur les Indiens*, par Gordon J. Burrell et Douglas Sanders, Ottawa, 1984, p. 11.

82 A ce sujet, voir l'intéressante étude de Hargous, Sadine, *Les Indiens du Canada*, Editions Ramsay, Paris, 1980, 189p.

83 *Ibid.*, p. 183.

84 Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *Historique de la Loi sur les Indiens, op.cit.*, p. 215.

plus d'autonomie pour la gestion de leurs réserves⁸⁵, elle apportait peu de véritables changements sur les principes de la politique amérindienne.

A closer look at the 1951 Indian Act and a comparison with the Indian Act of 1876 shows that they are only minor differences between the two. In format, content and intent they are quite similar. Both provide for a cooperative approach between Government and Indian towards the goal of assimilation.⁸⁶

Même s'il fut question de l'abroger en 1969⁸⁷, la *Loi sur les Indiens* régit toujours les relations entre les Amérindiens et le gouvernement fédéral. Cette loi qui "consacre le fait...que l'avenir des nations indiennes doit s'inscrire dans le cadre des réserves où l'administration gouvernementale, chargée de les protéger, prendra toutes les décisions qui les concernent"⁸⁸ étouffe l'épanouissement des Amérindiens dans à peu près tous les domaines puisque les Conseils de bande, créés par la loi, ne sont que des subdivisions administratives du MAINC. Selon les politicologues J. Rick Ponting et Roger Gibbins:

En fin de compte, le facteur le plus disputable de la *Loi sur les Indiens* est le pouvoir absolu qu'elle confère aux administrateurs et au gouvernement fédéral. La *Loi sur les Indiens* permet l'ingérence des règlements du gouvernement dans à peu près tous les coins et les recoins de la vie indienne. Bien que la Loi ait présenté un semblant d'autonomie et de participation des Indiens à la direction de leur vie, il ne s'agissait pas moins d'une illusion.⁸⁹

85 *Ibid*, p. 216.

86 Tobias, John L., *op.cit.*, p. 25.

87 Rappelons qu'en 1969, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, M. Jean Chrétien, proposa dans un "livre blanc" sur la politique amérindienne, de révoquer la *Loi sur les Indiens*. Selon le gouvernement de l'époque, il fallait mettre un terme au statut spécial des Amérindiens dans le but d'en faire des citoyens canadiens comme tous les autres.

88 Marcil, Claude et Danielle Thibault, *op.cit.*, p. 112.

89 J. Rick Ponting et Roger Gibbins cités dans Canada, Chambre des communes, *L'autonomie politique des Indiens du Canada, Rapport du Comité spécial, op.cit.*, p. 18.

La *Loi sur les Indiens* accorde certains pouvoirs aux bandes mais il est impossible de conclure à leur autonomie puisque tous les règlements administratifs adoptés par les Conseils de bande peuvent être annulés par le ministre responsable. Seuls les Conseils de bande qui ont atteint un haut degré d'avancement, selon l'avis du gouverneur-enconseil, peuvent établir des règlements en ce qui a trait à l'administration de deniers. Aussi la *Loi sur les Indiens* présente de sérieuses lacunes sur de nombreux points. En outre, ni les bandes, ni les Conseils de bande n'ont de statut juridique bien établi.⁹⁰ La loi ne dit pas si les bandes peuvent tenter des poursuites judiciaires, conclure des contrats, etc. Enfin, les questions de compétence sont très complexes car les lois provinciales ont une portée générale et, en conséquence, peuvent s'appliquer aux bandes.⁹¹ Plusieurs de ces lois, notamment certaines touchant la chasse et la pêche, l'adoption et le bien-être des enfants, s'appliquent dans les réserves, limitant ainsi considérablement l'autonomie des Conseils de bande.⁹² La *Loi sur les Indiens* consacre donc le lien de dépendance des nations amérindiennes vis-à-vis du gouvernement fédéral. Bien que cette loi ne s'applique pas aux Métis ni aux Inuit, ces deux peuples autochtones sont dans une situation semblable à celle des Amérindiens. Selon une étude⁹³ qui a traité en partie de l'asservissement des peuples autochtones, il ressort que les Métis et les Inuit sont largement dépendants des différents gouvernements au Canada.

⁹⁰ Canada, Bibliothèque du Parlement, *Autonomie politique des Indiens*, *op.cit.*, p. 9.

⁹¹ *Ibid*, p. 9.

⁹² Sur la portée des lois provinciales dans les réserves, voir: Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *Manuel de jurisprudence, Loi sur les Indiens*, *op.cit.*, pp. 180-189 et Sanders, Douglas, "The Application of Provincial Laws", dans Morse, Bradford (ed), *op.cit.*, pp. 452-466.

⁹³ Ontario, Provincial Secretariat for Resources Development, *Aboriginal Self-Government: A Discussion Paper*, 1984, 89p.

En ce qui concerne d'abord les Métis de l'Ouest et du Nord-Ouest canadien, ces derniers sont sous la responsabilité des gouvernements provinciaux et territoriaux. Certaines formes d'administrations locales pour les Métis ont été mises de l'avant mais celles-ci n'ont pas plus d'autonomie que les Conseils de bande amérindiens.

For their part, the northern Metis communities have come to be administered in a fashion similar to Indian bands. Provincial and territorial governments exercise considerable control over these communities through the establishment of local governing structures and the direct provision of services. Given the isolated character of these communities and the decline in their traditional resource based economies, the northern Metis are becoming increasingly reliant upon government.⁹⁴

De leur côté, les Métis de l'Alberta sont régis par le *Metis Betterment Act*. Le gouvernement de cette province avait adopté cette loi dans le but d'allouer certaines terres aux Métis afin qu'ils puissent s'adonner à leur mode de vie traditionnel et éviter de tomber dans le piège de la dépendance. Toutefois, "the province made it clear (...) that it was adopting this policy as a welfare measure and not as a response to any demand for the recognition of aboriginal rights."⁹⁵ En conséquence:

Alberta established Metis settlements as a social welfare measure. Their purpose was to furnish the Metis a productive land base so that they could escape the cycle of dependency which was closing about them. It is not clear that in terms of this objective the Metis settlements have been a success. Dependency seems to be a feature of Metis Settlement life though perhaps less due to any need for public assistance than to the degree of control exercised by the Alberta government.⁹⁶

Quant aux Métis de l'Est canadien, jamais les gouvernements provinciaux ne leur ont cédé des terres ou même permis une certaine forme d'autonomie. Plutôt, "Metis in eastern Canada have, for the most part, become integrated into the political, economic and social patterns of predominantly non-aboriginal communities."⁹⁷ Ainsi, il n'est pas trop exagéré de soutenir que, dans l'Est du pays, les Métis ne sont pas considérés, par

94 *Ibid.*, pp. 36-37.

95 *Ibid.*, p. 35.

96 *Ibid.*, p. 36.

97 *Ibid.*, p. 37.

les gouvernements provinciaux, comme formant un peuple distinct.

Finalement, la situation des Inuit ressemble à celle des Amérindiens et des Métis. Jamais ils n'ont pu créer leur propre forme d'autonomie gouvernementale. Dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O), bien que les Inuit représentent la majorité des habitants, "it has been white professionals and bureaucrats that have administered to the needs of the Inuit."⁹⁸ Ces derniers, aujourd'hui, s'engagent davantage dans les structures politiques des T.N.-O.⁹⁹ Toutefois, depuis déjà plusieurs années, ils revendiquent le droit à leur propre forme d'autonomie gouvernementale à l'intérieur d'un nouveau territoire: le Nunavut.¹⁰⁰

En ce qui concerne la situation des Inuit du Nord québécois, leur situation est fort semblable à celle des Inuit des T.N.-O. Depuis la Convention de la Baie James et du Nord québécois, les Inuit du Nouveau-Québec participent à l'administration de leur territoire par le biais de l'Administration régionale Kativik (ARK). Celle-ci, toutefois, est très dépendante du gouvernement du Québec; d'une part, du point de vue financier et, d'autre part, du point de vue de l'élaboration des politiques. Selon Jean-Pierre Rostaing, qui fut Secrétaire-adjoint de l'ARK:

(...) the provincial government, being provider of funds, has the final word not only on the Regional Government's operating budget but, more importantly, on the programs applicable to the north and on their level of funding. A second, and major, consequence of this situation is the inordinate amount of time and resources spent by the Regional Government's staff discussing and negotiating programs and budgets with

98 *Ibid.*, p. 39.

99 *op.cit.*, p. 40.

100 Voir au sujet du Nunavut: Graham, Katherine A. et Anne B. McAllister, *The Inuit Land Claim, Constitutional Development and Local Government Reform in the Northwest Territories: An Overview*, Queen's University, Kingston, 1981 et Hamelin, Louis-Edmond, "Originalité culturelle et régionalisation politique: Le projet Nunavut dans les Territoires du Nord-Ouest", dans *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. XII, no 4, 1982, pp. 251-262.

101 Rostaing, Jean-Pierre, "Native Regional Autonomy: the Initial Experience of the

the provincial ministries.¹⁰¹

En conclusion, ni les Amérindiens, ni les Métis et ni les Inuit ne bénéficient d'institutions politiques qui leur permettraient d'être véritablement autonomes.

2.1.2 L'établissement d'une nouvelle relation

C'est donc pour briser la relation de dépendance décrite plus haut que les nations autochtones réclament aujourd'hui leur autonomie. Comme l'a indiqué le rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Amérindiens, les autochtones du Canada ne désirent pas l'autonomie gouvernementale pour semer la dissension au Canada, mais pour modifier leur relation de sujétion envers les gouvernements fédéral et provinciaux.¹⁰² Voilà pourquoi le Comité spécial recommandait la reconnaissance de l'autonomie politique pour les Amérindiens.¹⁰³ Les autochtones demandent de pouvoir s'affirmer comme des peuples distincts ayant une histoire, des valeurs et une vision du monde particulières. L'autonomie politique est ainsi essentielle pour protéger leur identité et pour éviter l'assimilation.

Self-Government is seen by Indians as necessary to preserve their philosophical uniqueness. They seek self-government so that they can develop their own institutions and shape laws to reflect and enhance their traditional cultural values. They do not want merely a European-Western model of government that is run by Indians; rather they want an Indian government that operates in accordance with traditional principles and customs, one that rests on a spiritual base and emphasizes group, not individual, rights. They want a government that will restore their relationship with the natural environment rather than try to assimilate them into the dominant society.¹⁰⁴

Kativik Regional Government", dans *Etudes/Inuit/Studies*, no 2, 1984, p. 23.

¹⁰² Canada, Chambre des communes, *L'autonomie politique des Indiens du Canada, Rapport du Comité spécial*, op.cit., p. 44.

¹⁰³ Le Comité spécial avait pour mandat d'étudier l'autonomie politique des Amérindiens et non l'autonomie politique de tous les autochtones. On peut présumer, toutefois, que ses principales recommandations pourraient s'appliquer à tous les peuples autochtones du Canada.

¹⁰⁴ Bear, Little Leroy, Menno Boldt et J. Anthony Long (eds), op.cit., p. XVI.

L'autonomie politique, pour atteindre ses objectifs de protection et de conservation de la culture autochtone, doit pouvoir s'exercer dans tous les domaines de la vie. Un représentant du Comité inuit sur les questions nationales, Zebedee Nungak, décrivait dans les termes suivants, à la conférence constitutionnelle de 1985, ce que signifie pour lui l'autonomie politique:

On m'a demandé ce que l'autonomie représente pour moi, ce que l'autonomie signifie pour un autochtone. Ma réponse, c'est que je sais que, moi-même et mon peuple, nous avons le droit d'administrer les questions qui nous touchent, que ce soit dans le domaine de l'éducation, de la santé, de la justice, de la culture, de la langue et des loisirs, de l'habitation, des services ou des ressources renouvelables, desquelles nous tirons une bonne partie de notre subsistance. Nous avons le droit de partager les ressources et de participer au développement économique... L'autonomie, pour moi, ne consiste pas à former notre propre armée ou notre ministère de l'Immigration...L'autonomie ne suppose pas la création de notre propre ministère des Affaires étrangères...¹⁰⁵

Gordon Peters, de l'Assemblée des premières nations, a une opinion semblable à celle du représentant inuit. Nous citons ici amplement les propos qu'il tenait devant le Comité permanent de la Chambre des communes sur les Affaires autochtones peu de temps avant la conférence constitutionnelle de mars 1987:

Ce que nous recherchons avant tout, c'est de participer à l'établissement d'une économie canadienne qui ne sera pas vulnérable aux cycles en dents de scie, qui fournira le plein emploi, qui permettra à nos futures générations de vivre dans des économies régionales fortes et contrôlées qui reposeront sur l'exploitation des ressources renouvelables et non renouvelables, afin qu'elles puissent jouir d'autres possibilités que l'emploi dans les métropoles; d'un Canada qui reflétera vraiment la réalité de la diversité des cultures, des langues et des traditions qui appartiennent à son essence même, d'une pleine souveraineté canadienne qui découlera non seulement de la Couronne, mais aussi des Premières nations; d'une confédération ou d'une alliance véritable des nations, qui sera l'âme de cet Etat que l'on appelle le Canada, qui inspirera les générations futures de toutes les nations qui le composent, et qui constituera un modèle d'harmonie multilingue et multinationale à nul autre pareil.¹⁰⁶

105 Zebedee Nungak, "Le droit à l'autonomie et la Constitution", dans Québec, Secrétariat des activités gouvernementales en milieu amérindien et inuit, *Discours et interventions des membres de la délégation du Québec*, Les Publications du Québec, Québec, 1986, p. 15-16.

106 Voir le témoignage de Gordon Peters dans Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires autochtones et du développement du Nord*, fascicule no 17, *op.cit.*, p. 17:27.

Vues sous l'angle présenté par Zebedee Nungak et Gordon Peters, les revendications des peuples autochtones à l'autonomie politique, loin de rejeter la fédération canadienne, semblent avantageuses pour celle-ci. En effet, comme l'a souligné le rapport du Comité spécial, l'autonomie gouvernementale des Amérindiens (et des autochtones) établirait de nouvelles relations qui pourraient réduire, voire éliminer, les tensions, l'utilisation irrationnelle des fonds et les conditions sociales inacceptables qui empêchent les premières nations de participer activement à l'avancement de la société canadienne.¹⁰⁷

Il apparaît donc que l'autonomie politique des peuples aborigènes est désirable autant pour ces derniers que pour l'Etat canadien. L'autonomie politique permettrait aux autochtones de se "trouver une place dans le monde que nous leur avons imposé".¹⁰⁸ Et, l'Etat canadien aurait ainsi l'occasion de réparer les torts faits aux premiers occupants de son territoire et, qui sait, de devenir le brillant prototype devant servir de modèle aux civilisations futures dont a déjà parlé l'ex-premier ministre Pierre Trudeau.¹⁰⁹

2.2 *L'instauration de gouvernements autochtones au Canada*

Si la reconnaissance du droit à l'autonomie politique des peuples autochtones est à la base d'une nouvelle relation entre le gouvernement fédéral et les premières nations, il reste toujours à faire de l'autonomie gouvernementale une réalité dans le système politique canadien. Jusqu'à maintenant, nous le savons, les quatre conférences constitutionnelles n'ont pu déterminer la façon de définir et d'instaurer l'autonomie gouvernementale des autochtones.

¹⁰⁷ Canada, Chambre des communes, *L'autonomie politique des Indiens du Canada, Rapport du Comité spécial, op.cit.*, p. 43.

¹⁰⁸ Berger, Thomas R., *Liberté fragile, Droits de la personne et dissidence au Canada*, Hurtibise H.M.H., Cahiers du Québec, Collection science politique, Montréal, 1985, p. 257.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 257.

Selon une étude demandée par le Comité spécial sur l'autonomie politique des Amérindiens, il existe principalement deux grandes options pour créer des gouvernements amérindiens (et autochtones en général) La première option repose sur la délégation de pouvoirs. La seconde option favorise plutôt l'enchâssement constitutionnel du droit à l'autonomie gouvernementale et la création d'un troisième ordre de gouvernement dans notre régime politique, soit les gouvernements autochtones.

There are, basically, two futures or alternatives for the development of Indian Government in Canada: (1) the modification of a colonial framework for the governance of Indian people, i.e. continued integration of band governments and tribal councils in a statutory system of local government, with a considerable overburden of past policies (the devolution scenario); or (2) the development of Indian government as a distinct and unique order of government in the Canadian polity, with some form of "home rule", i.e. limited sovereignty, constitutionally entrenched, and with the democratic institutions (the self-government scenario).¹¹⁰

Comme nous le verrons plus loin, les propositions de délégation législative de pouvoirs viennent surtout du gouvernement fédéral alors que les projets visant l'enchâssement constitutionnel proviennent avant tout des autochtones.

2.2.1 La délégation de pouvoirs

Par l'exercice de pouvoirs délégués, la souveraineté des nations autochtones et leur droit inhérent à l'autonomie politique ne seraient ni reconnus ni protégés par la Constitution canadienne. Par délégation de pouvoirs, des gouvernements autochtones pourraient tout de même voir le jour et les aborigènes jouiraient alors d'une autonomie dans les domaines où les autres gouvernements auraient délégué une partie de leur autorité. Puisque les pouvoirs exercés par les gouvernements autochtones seraient obtenus par des mesures législatives ou réglementaires des gouvernements fédéral, provinciaux, régionaux et municipaux, ils pourraient donc être retirés ou modifiés de la même façon qu'ils ont été accordés. La nouvelle relation qui s'établirait entre les gouvernements

¹¹⁰ Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *The Government of Aboriginal Peoples: An Executive Summary*, par le Policy Development Group, Ottawa, 1983, p. 98.

autochtones et les autres gouvernements serait alors entachée d'une certaine fragilité puisque les premiers seraient soumis au bon vouloir des seconds. Les administrations autochtones seraient donc subordonnées aux autorités dont elles émaneraient.

To establish aboriginal authorities under legislative delegation means that aboriginal governments would be established by and derive their authority from a senior government. Aboriginal government would be subordinate to senior governments since senior governments would always retain the ultimate authority to rescind the delegation or alter the powers of aboriginal government. (...) it does mean that aboriginal governments would always be considered a subordinate and dependant jurisdiction.¹¹¹

L'option de la délégation de pouvoirs ou de la décentralisation administrative est surtout préconisée par le gouvernement fédéral, notamment par le MAINC. Cette politique de délégation qui vise à confier aux bandes amérindiennes une partie de la responsabilité de la gestion et de la prestation des programmes gouvernementaux a pris naissance dans les années 50 et de l'ampleur dans les années 60.¹¹² Par l'exercice de pouvoirs délégués, "de nombreuses bandes assurent à leurs membres des services comme l'assistance sociale et l'administration des écoles fédérales dans les réserves".¹¹³ Toutefois, la rigidité des programmes et des politiques tout comme les mesures prises pour assurer la responsabilité financière des bandes "ont eu pour effet de faire des Conseils de bandes de simples agents du ministère".¹¹⁴ Quoi qu'il en soit, le

111 Boisvert, David A., *Forms of Aboriginal Self-Government*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, 1985, p. 67. Il convient toutefois de préciser que l'observation de la réalité politique au Canada nous enseigne qu'il n'est pas toujours facile de reprendre un pouvoir délégué. Par exemple, les municipalités canadiennes, qui exercent uniquement des pouvoirs qui leur sont délégués par les gouvernements provinciaux, se sont dotées d'institutions assez efficaces pour protéger leurs droits. Au Québec, l'Union des municipalités joue ce rôle. Ainsi, bien qu'en théorie l'option de la délégation de pouvoirs suggère que les gouvernements autochtones seraient subordonnés aux autres gouvernements, l'observation de la réalité politique canadienne démontre que même l'exercice de pouvoirs délégués comporte un certain degré d'autonomie.

112 Canada, Bibliothèque du Parlement, *Autonomie politique des Indiens*, op.cit., p. 6.

113 *Ibid.*, p. 6.

114 *Ibid.*, p. 6.

gouvernement fédéral considère la délégation de pouvoirs comme une politique importante vers l'autonomie des bandes¹¹⁵ et en avril 1986 le ministre des Affaires indiennes annonça de nouvelles mesures en vue d'accroître les pouvoirs des bandes amérindiennes régies par la *Loi sur les Indiens*.¹¹⁶

Avant d'examiner l'option de l'enchâssement constitutionnel, précisons que la délégation de pouvoirs peut se faire au-delà du cadre de la *Loi sur les Indiens*. En 1984, le gouvernement fédéral avait proposé un projet de loi visant à permettre aux bandes amérindiennes d'élaborer leur propre charte si elles voulaient jouir de l'autonomie gouvernementale. Le projet de loi C-52 fut cependant retiré suite aux protestations des Amérindiens qui reprochaient au gouvernement d'avoir conçu cette politique sans les avoir consultés. De plus, plusieurs bandes amérindiennes considéraient que le principe de la délégation de pouvoirs entraînait directement en conflit avec leur conception du droit inhérent des tribus à se gouverner elles-mêmes.¹¹⁷ Depuis le retrait du projet de loi C-52, le gouvernement fédéral a adopté une nouvelle politique visant à déléguer ses pouvoirs. L'Etat canadien négocie maintenant des ententes avec les communautés amérindiennes qui expriment le désir d'exercer une forme d'autonomie politique. A la fin de février 1987, on estimait que plus de 35 propositions relatives à l'autonomie gouvernementale intéressant au-delà de 130 bandes amérindiennes faisaient l'objet de telles négociations.¹¹⁸

115 *Ibid.*, p. 6.

116 A ce sujet, voir: Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *Enoncé de politiques sur l'autonomie gouvernementale des Indiens au Canada*, *op.cit.*, 13p.

117 Canada, Bibliothèque du Parlement, *Autonomie politique des Indiens*, *op.cit.*, p. 11.

118 Canada, Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, *Réforme des dispositions constitutionnelles concernant les autochtones: la démarche fédérale*, Ottawa, 1987, p. 6.

2.2.2 L'enchâssement constitutionnel

L'insertion dans la Constitution du droit inhérent à l'autonomie politique et la création d'un troisième ordre de gouvernement¹¹⁹ est la meilleure façon de permettre aux premières nations de se gouverner elles-mêmes.¹²⁰ En effet, celle-ci reconnaîtrait pleinement le droit ancestral des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et elle définirait clairement les pouvoirs des gouvernements autochtones comme la Constitution le fait actuellement pour les pouvoirs des gouvernements fédéral et provinciaux. Si cette option est retenue en vue de reconnaître des gouvernements autochtones, les pouvoirs de ces derniers ne pourraient être modifiés que par des changements obtenus par la voie de la procédure normale de modification prévue à l'article 38 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

119 Puisqu'il n'existe pas de définition de troisième ordre de gouvernement, il convient ici d'en proposer une. Selon le professeur Théofil I. Kis, le fédéralisme "admet en postulat qu'il peut y coexister plusieurs niveaux de gouvernements, le niveau local y compris, et que chaque niveau jouit d'une certaine autonomie en ce qui concerne la formulation (processus décisionnel) et l'exécution des politiques. Et ceci concerne aussi bien les unités politiques qui sont "fondateurs" de la fédération que les unités qui sont (ou peuvent être) "créées" par le gouvernement fédéral." Pour le constitutionnaliste K.C. Wheare, dans une fédération "each government should be limited to its own sphere and, within that sphere, should be independent of the other." A partir de ces conceptions du fédéralisme, nous définissons la notion de troisième palier de gouvernement, à l'intérieur de la fédération canadienne, comme un niveau de gouvernement qui, dans l'exercice de ses pouvoirs, est indépendant du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Aussi, puisque chaque palier de gouvernement est indépendant des autres, cela veut dire que les pouvoirs de chacun d'eux sont protégés par la Constitution. Enfin, précisons que notre définition n'implique pas que chaque ordre de gouvernement ait les mêmes privilèges au sein d'une fédération. Ainsi, des gouvernements autochtones pourraient représenter un palier distinct de gouvernement au Canada bien qu'ils n'aient pas, entre autres, la "possibilité de participer à la modification constitutionnelle. Voir, pour les conceptions du fédéralisme ci-haut présentées: Kis, Théofil I., *Le fédéralisme: ses perspectives historiques, théoriques et typologiques*, Université d'Ottawa, Département de science politique, notes de recherche no 9, 1980, p. 111 et Wheare, K.C., *Federal Government*, Oxford University Press, London, 1963, p. 14.

120 Hawkes, David C., *Aboriginal Self-Government: What Does It Mean?*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, 1985, p. 71.

A chacune des conférences des premiers ministres sur les droits des autochtones, les quatre associations¹²¹ qui représentaient les intérêts des premiers occupants du Canada ont exigé que leur droit inhérent à l'autonomie politique soit enchâssé dans la Constitution. Quelques semaines avant la tenue de la conférence constitutionnelle des 26 et 27 mars 1987, Gordon Peters, de l'Assemblée des premières nations, rappelait très clairement la position de l'organisme qu'il représente:

Notre position à cet égard veut que puisque notre droit à l'autonomie gouvernementale est inhérent, il ne peut être créé par la Constitution.

(...) L'APN ne peut accepter rien de moins qu'un amendement qui reconnaît explicitement un droit à l'autonomie gouvernementale qui ne repose sur aucune éventualité que ce soit ou qui ne soit pas créé de toute pièce par la Constitution. Quand son droit lui aura été reconnu explicitement, l'APN acceptera volontiers de s'engager, en vertu de la Constitution, à participer à des négociations en vue d'élaborer le droit à l'autonomie gouvernementale, d'établir clairement les compétences et de régler les détails particuliers en matière de fiscalité.¹²²

Pour les autochtones, on l'a vu, l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît déjà leur droit inhérent à l'autonomie politique. Dans cette optique, selon Gordon Peters, l'article 35 implique un nouvel ordre de gouvernement au Canada:

Nous croyons que dans sa formulation actuelle, l'article 35 de la Constitution instaure d'ores et déjà la notion du troisième ordre de gouvernement doté de pouvoirs analogues à ceux qu'exercent les gouvernements fédéral et provinciaux en vertu des articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Il reconnaît tous les droits que nous croyions avoir, et que nous avons, et dont nous jouissons encore aujourd'hui.¹²³

121 Les associations autochtones représentées aux conférences constitutionnelles étaient les suivantes: l'Assemblée des premières nations, le Comité inuit sur les questions nationales, le Ralliement national des Métis et le Conseil des autochtones du Canada.

122 Voir le témoignage de Gordon Peters dans Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires autochtones et du développement du Nord*, fascicule no 17, *op.cit.*, p. 17-8.

123 *Ibid.*, p. 17:6.

La possibilité que seul un droit conditionnel à l'autonomie politique se retrouve dans le texte constitutionnel est à envisager sérieusement. Au cours des conférences de 1985 et de 1987, le gouvernement fédéral avait fait des propositions en ce sens. A la conférence de mars 1987, soit celle dite de la "dernière chance", les principales dispositions du projet fédéral se lisaient comme suit:

35.01 (1) Les peuples autochtones du Canada ont droit à l'autonomie gouvernementale au sein de la fédération canadienne.

35.01 (2) La compétence législative ou autre, les droits de propriété et les autres droits, attributions et privilèges des organismes ou institutions qui exercent le droit à l'autonomie gouvernementale est précisée par des accords conclus sous le régime de l'article 35.03.

35.02 Tout groupe identifiable d'autochtones vivant au sein d'une collectivité, ou dans une région particulière, peut demander au gouvernement fédéral et à celui de la province où se trouve la collectivité ou la région de négocier un accord relatif à l'autonomie gouvernementale.

35.03 Sont réputés, pour l'application de l'article 35, droits issus de traités les droits à l'autonomie gouvernementale prévus par tout accord avec des peuples autochtones vivant au sein de collectivités ou dans des régions particulières:

a) s'il comporte une déclaration où il est fait état de l'application du présent article à ces droits;

b) s'il est approuvé par une loi fédérale et par une loi de la législature de chacune des provinces où se trouvent ces collectivités ou régions.¹²⁴

Une lecture attentive du projet fédéral nous apprend que seule la reconnaissance d'un droit conditionnel à l'autonomie politique y est proposée. Le droit à l'autonomie politique est conditionnel dans la mesure où l'exercice et le contenu de ce droit sont assujettis à des négociations ultérieures avec les gouvernements fédéral et provinciaux. Au surplus, en y regardant de plus près, on s'aperçoit que la protection constitutionnelle

¹²⁴ Canada, Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, *Projet fédéral, Annexe, Modification de la Constitution du Canada*, document: 800-23/028, Ottawa, les 26 et 27 mars 1987, p. 1-2.

du droit à l'autonomie gouvernementale est très hypothétique. D'une part, tout accord reconnaissant le droit à l'autonomie politique pour une communauté autochtone doit faire obligatoirement mention de l'application de l'article 35:03 du projet fédéral. D'autre part, la protection constitutionnelle est également assujettie à l'adoption d'une loi du Parlement canadien et d'une loi de la province où se situe la communauté autochtone visée par l'accord. Cette proposition du gouvernement Mulroney reçut l'appui de cinq provinces¹²⁵ mais fut rejetée à l'unanimité par les associations autochtones. Selon ces dernières, leur droit à l'autonomie politique, puisque inhérent, a un caractère exécutoire et ne peut être rattaché à aucune condition. Écoutons de nouveau Gordon Peters:

Je pense qu'il est important que nous comprenions tous très clairement la position que défend l'Assemblée des premières nations depuis quatre ans. Selon nous, les discussions constitutionnelles actuelles doivent permettre de reconnaître et de mettre en application les droits et les compétences des gouvernements des premières nations du Canada, et d'assurer leur caractère exécutoire devant les tribunaux.¹²⁶

Ainsi, un droit conditionnel à l'autonomie politique est inacceptable pour les autochtones.

Toujours selon Gordon Peters:

L'Assemblée des premières nations se refuse à participer à des discussions où elle devrait consentir à renoncer au caractère exécutoire des droits des autochtones à une certaine étape des négociations. Nous avons déjà la conviction que l'article 35 est exécutoire et nous ne voyons aucune raison valable qui puisse justifier de renoncer au caractère exécutoire de quoi que ce soit.¹²⁷

¹²⁵ L'Ontario, le Manitoba, l'Île-du-Prince Édouard, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse étaient prêtes à amender la Constitution pour reconnaître un droit conditionnel à l'autonomie gouvernementale pour les peuples autochtones. La Colombie britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et Terre-Neuve refusèrent l'amendement proposé par le fédéral. Quant au Québec, même s'il était favorable à la proposition fédérale, il s'est abstenu parce qu'il n'accepte pas la *Loi constitutionnelle de 1982* dans sa formulation actuelle. Ce sont donc les provinces de l'Ouest qui sont les plus réticentes à enchaîner le droit à l'autonomie politique des autochtones. Et pour cause, la majorité des bandes amérindiennes et des communautés Métis sont situées dans ces provinces.

¹²⁶ Voir le témoignage de Gordon Peters dans *Canada, Chambre des communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires autochtones et du développement du Nord*, fascicule no 17, *op.cit.*, p. 17:7.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 17:11.

S'ils considèrent leur droit inhérent à l'autonomie politique comme pleinement exécutoire, les autochtones consentent tout de même à des négociations futures pour en préciser l'exercice. Toutefois, comme l'indique ici Gordon Peters, l'autonomie politique implique le droit aux terres, aux ressources et au partage de la richesse avec les autres Canadiens:

Nous croyons qu'une fois que le droit aura été reconnu, on pourra en régler les détails sur le plan régional. Nous sommes d'avis que notre droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est lié de manière intégrale aux territoires et aux ressources et à nos relations en matière de fiscalité avec le reste du Canada.¹²⁸

Le projet de révision constitutionnelle proposé par l'Etat canadien était donc tout à fait inacceptable pour les associations aborigènes. De plus, comme le soutient John Amagoalik, du Comité inuit sur les questions nationales, il est contradictoire d'affirmer que les autochtones ont le droit de s'occuper de leurs propres affaires et de vouloir limiter ce droit:

There is a fundamental contradiction in attempting to supply constitutional legitimacy to the belief that aboriginal peoples can run the better part of their own affairs and, at the same time, in insisting on knowing in advance that there be absolutely no unanticipated implications for aboriginal peoples or for anyone else. To govern is to learn as well as to instruct.¹²⁹

Si plusieurs gouvernements au Canada sont réticents à l'enchâssement constitutionnel du droit à l'autonomie politique des autochtones et à la création d'un troisième palier de gouvernement dans notre régime politique, précisons que ces options avaient néanmoins gagné l'appui du Comité Penner en 1983. Ce dernier avait soutenu que la modification constitutionnelle était la solution idéale pour apporter des changements permanents et fondamentaux aux relations entre les peuples autochtones et le gouvernement fédéral. Aussi, selon le Comité, "leur juridiction dûment enchâssée, les gouvernements des

¹²⁸ *Ibid.*, p. 17:28.

¹²⁹ Voir le témoignage de John Amagoalik dans Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires autochtones et du développement du Nord*, fascicule no 20, *op.cit.*, p. 20:32.

premières nations indiennes formeraient un palier distinct de gouvernement au Canada.¹³⁰ Les recommandations du Comité Penner allaient donc bien au-delà des propositions de révision constitutionnelles mises de l'avant par l'Etat canadien lors des conférences des premiers ministres.

2.2.3 *Le recours aux tribunaux et la dévolution*

Outre la refonte constitutionnelle et la simple délégation de pouvoirs, il existe d'autres méthodes pour instituer des gouvernements autochtones au Canada.

Tout d'abord, on pourrait demander aux tribunaux de définir les droits reconnus et confirmés à l'article 35 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Après l'échec de la conférence de mars 1987 sur les droits des autochtones, plusieurs chefs des premières nations ont indiqué qu'ils entendaient recourir au pouvoir judiciaire pour faire reconnaître leurs droits. Cette méthode, cependant, comporte des risques sérieux pour les aborigènes. En effet, si les tribunaux ne devaient pas reconnaître l'autonomie gouvernementale comme un droit existant des peuples autochtones, il y a fort à parier que certaines provinces demeureront très réticentes à créer ce droit. Autre désavantage du pouvoir judiciaire, les tribunaux pourraient statuer que le droit à l'autonomie gouvernementale n'appartient pas à tous les peuples autochtones mais à certains d'entre eux seulement.

Par ailleurs, le politologue David A. Boisvert propose une solution originale à ce problème: la dévolution. Celle-ci, d'origine britannique sûrement¹³¹, se situe à mi-

¹³⁰ Canada, Chambre des communes, *L'autonomie politique des Indiens du Canada, Rapport du Comité spécial, op.cit.*, p.47.

¹³¹ Pour un court exposé sur le principe britannique de dévolution, voir: "Devolution of Government", dans Wade, E.S.C. et A.W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, Longman, London, 1985 (10e édition), pp. 397-405. Pour des ouvrages plus élaborés, voir: Mackintosh, J.P., *The Devolution of Power, Legal Democracy, Regionalism and nationalism*, Charles Knight and Co. Ltd., London, 1968, 207p., ainsi que Drucker, H.M. et Gordon Brown, *The Politics of*

chemin entre la délégation de pouvoirs et l'insertion constitutionnelle. En effet, elle s'apparente à la délégation dans la mesure où les pouvoirs sont délégués, mais ils le sont irrévocablement. "Devolution suggests that responsibility for managing their own affairs would be turned over to the aboriginal peoples. This implies an irrevocability to transfers of jurisdiction which is absent from the delegation models."¹³² Les pouvoirs délégués aux gouvernements autochtones ne pourraient être modifiés qu'avec le consentement de ceux-ci. Pour assurer une protection aux aborigènes, Boisvert suggère que le principe ainsi que des méthodes de dévolution soient portés dans la Constitution. Toutefois, on pourrait avoir recours à la voie de la dévolution sans que ne soit modifié le texte constitutionnel. En outre, selon Boisvert, on pourrait conclure des traités avec les peuples autochtones pour leur accorder le droit à l'autonomie gouvernementale. Etant donné que les droits contenus dans les traités sont déjà protégés à l'article 35 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le droit à l'autonomie politique, s'il est accordé par un traité, serait immédiatement protégé par la Constitution. Les gouvernements autochtones ainsi créés, à notre avis, représenteraient un nouveau palier distinct de gouvernement dans notre régime politique.¹³³

Nationalism and Devolution, Longman, London; 1980, 138p.

¹³² Boisvert, David A., *op.cit.*, p. 72.

¹³³ Selon David C. Hawkes, directeur associé de l'Institut des relations intergouvernementales de l'Université Queen's, la protection constitutionnelle de pouvoirs délégués à des administrations autochtones donnerait un résultat similaire à l'enchâssement dans la Constitution d'un troisième palier de gouvernement. "Recognized powers could also be referentially incorporated in the constitution. While this is similar to the entrenchment of a third order of government, only those federal and provincial governments would be constitutionally required to do so. Aboriginal governments powers would be irrevocable in the sense that they could not be unilaterally revoked by the recognizing government. Voir: Hawkes, David. C., *Aboriginal Self-Government: What Does It Mean?*, Institute of Intergovernmental Relations, Kingston, 1985, p.77.

Enfin, précisons ici que, à notre avis, le projet de révision constitutionnelle présenté par le gouvernement canadien lors de la conférence dite de la "dernière chance" comporte une certaine méthode de dévolution de pouvoirs. En effet, conclure des accords avec des communautés autochtones pour leur reconnaître le droit à l'autonomie gouvernementale et ensuite adopter des lois visant la protection constitutionnelle de ce droit apparaît comme étant une formule de dévolution puisque les pouvoirs délégués aux gouvernements aborigènes ne pourraient être modifiés qu'avec leur consentement. Au surplus, croyons-nous, les administrations autochtones ainsi mises sur pied représenteraient un troisième palier de gouvernement au Canada. Toutefois, rappelons que la protection constitutionnelle du droit à l'autonomie politique, dans le projet fédéral de mars 1987, était pour le moins très conditionnelle.

2.3 *Les formes de l'autonomie politique*

Tout comme il existe plusieurs méthodes pour instaurer des gouvernements aborigènes au Canada, il y a une multitude de formes ou de modèles par lesquels les autochtones pourraient se gouverner eux-mêmes. Le concept d'autonomie gouvernementale implique ici plusieurs modèles car les communautés autochtones sont très hétérogènes. "In fact, national indigenous populations are made up of many small communities spread over large areas, and they may be linguistically and culturally distinct from one another".¹³⁴ Par exemple, chez les Amérindiens, on retrouvait, en 1986, plus de 592 bandes réparties à travers 2,263 réserves.

¹³⁴ Dyck, Noel, "Aboriginal Peoples and Nation-States: An Introduction to the Analytical Issues", dans Dyck, Noel, ed., *Indigenous Peoples and the Nation-State: "Fourth World" Politics in Canada, Australia and Norway*, Institute of Social and Economic Research, Memorial University of New-Foundland, 1985, p. 17.

Compte tenu de leur hétérogénéité, les peuples aborigènes n'ont pas un modèle unique de gouvernement à proposer. Un cadre général définissant la nature et les pouvoirs des gouvernements autochtones doit être assez souple pour répondre aux besoins de chacune des communautés aborigènes.

This cultural diversity, together with the sharp differences between all natives cultures and the majority culture in Canada means that the model of self-government we seek must be fairly comprehensible, capable of responding to each particular community and to the basic needs of its members. It is up to each community to determine for itself the form of government, the process for establishing it and the priorities and levels of services...¹³⁵

Le concept de l'autonomie politique demande également plusieurs modèles différents en raison de la situation géographique des premières nations. Certaines collectivités, telles que les Dénés et les Inuit des Territoires du Nord-Ouest, possèdent de vastes terres alors que certaines autres vivent dans de petites réserves situées à proximité de grands centres urbains, tels que les Mohawks de Kahnawake. Notons aussi que beaucoup d'Amérindiens et de Métis n'ont pas d'assise territoriale. Cette dernière indication est importante puisqu'elle signifie que les modèles d'autonomie ne doivent pas uniquement reposer sur l'occupation d'un territoire.

Dans les prochaines pages, nous présenterons les principaux modèles d'autonomie élaborés jusqu'à maintenant. Certains d'entre eux s'appliquent aux communautés autochtones jouissant d'un territoire, alors que d'autres se destinent à des groupes dépourvus d'une assise territoriale. Mais auparavant, nous croyons utile de faire une brève synthèse des différentes formes d'autonomie gouvernementale mises de l'avant dans d'autres pays ayant également des populations aborigènes.

¹³⁵ Lyon, Noel, *Aboriginal Self-Government: Rights of Citizenship and Access to Governmental Services*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, 1984, p. 4-5.

2.3.1 L'expérience étrangère

Peu d'Etats étrangers ont élaboré des mécanismes permettant à leur population aborigène de se gouverner elle-même. Des pays comme la Suède et la Norvège n'ont jamais reconnu un statut particulier à leurs autochtones. Le peuple Sami de Suède et de Norvège ne bénéficie, ni plus ni moins, que des mêmes droits accordés à tous les citoyens.¹³⁶ Ce modèle qui vise à traiter les autochtones et les non-autochtones de façon égalitaire serait en bonne partie responsable de l'assimilation des Sami.¹³⁷ Pour sa part, la Finlande leur a reconnu des droits spéciaux. Depuis 1973, il existe dans ce pays un Parlement sami où siègent vingt représentants autochtones. Toutefois, ceux-ci ne jouissent d'aucun pouvoir décisif. Les membres du Parlement sami n'ont qu'un pouvoir consultatif. Plutôt qu'un véritable modèle d'autonomie politique, l'expérience finlandaise apparaît comme une forme de "lobbying institutionnalisé".

En Nouvelle-Zélande, les Maoris peuvent influencer sur les décisions de l'Etat au moyen d'un Conseil consultatif. De plus, la Constitution prévoit la participation de quatre représentants maoris au Parlement national. Toutefois, on ne peut conclure à l'autonomie des Maoris puisqu'ils possèdent moins de quatre pour cent des votes au Parlement.¹³⁸ Puisque leur représentation parlementaire ne permet pas d'apporter des changements à leurs conditions de vie, les Maoris ont souvent critiqué le système en vigueur en Nouvelle-Zélande.

Bien que la juridiction sur les autochtones en Australie soit partagée entre le Parlement fédéral et ceux des Etats, les peuples aborigènes de ce pays sont dans une

¹³⁶ Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *The Government of Aboriginal Peoples: An Executive Summary*, op.cit., p. 86.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 86.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 91.

¹³⁹ Voir à ce sujet: Morse, Bradford, *Aboriginal Self-Government in Australia and*

situation semblable à ceux du Canada.¹³⁹ Tout comme ici, les tribunaux australiens n'ont jamais reconnu la souveraineté des peuples autochtones. De surcroît, certains Etats de l'Australie ont adopté des textes de loi similaires à la *Loi sur les Indiens* du Canada. A l'intérieur de leurs réserves, les Conseils autochtones jouissent donc de pouvoirs très limités. Au niveau fédéral, le gouvernement australien créait, en 1976, un organisme consultatif, le Congrès national autochtone. Cet organisme, cependant, n'a jamais été d'une grande utilité parce que, financé et structuré par l'Etat fédéral, il ne put gagner la confiance de la population aborigène.

Aux Etats-Unis, les tribunaux ont statué que les autochtones formaient des nations souveraines dépendantes à l'intérieur de l'Etat fédéral. Selon cette doctrine, les aborigènes ont conservé le droit inhérent à se gouverner eux-mêmes. Ce droit, qui résulte de leur occupation originelle des terres, n'est pas reconnu par la Constitution américaine. Le Congrès a donc le pouvoir de légiférer sur les autochtones et de limiter leur droit à l'autonomie politique.

While the retained sovereignty of the tribes is outside the United States Constitution, nevertheless it is not "entrenched" or protected from the legislative power of Congress. Congress has a "general" power to alter unilaterally relations with the tribes.

(...) The power of Congress to legislate in relation to Indians does not appear to be constrained by any constitutional limitations.¹⁴⁰

Fort des pouvoirs que lui confère la Constitution, le Congrès américain a adopté plusieurs lois qui s'appliquent à l'intérieur des réserves et a mis sur pied un Bureau des affaires amérindiennes. L'autonomie des premières nations est donc limitée chez nos voisins du Sud, même si les tribus amérindiennes peuvent légiférer dans des domaines particuliers et que le discours officiel du gouvernement américain soit favorable à leur droit de se

Canada, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, 1984, 130p.

¹⁴⁰ Sanders, Douglas, *Aboriginal Self-Government in the United States*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, 1985, p. 49.

gouverner. Selon Douglas Sanders, "United States Indian law and policy is marked by high levels of rhetoric but greater political marginality for Indians than is the case in Canada".¹⁴¹ En conclusion, il est donc très peu probable que l'expérience américaine puisse être utile au Canada.

Enfin, l'expérience étrangère qui semble la plus pertinente pour le Canada est celle du Groenland. En 1979, le gouvernement du Danemark a adopté une loi (*The Home Rule Act*) qui permet l'élection d'une Assemblée législative et d'un Conseil exécutif au Groenland. L'Assemblée a le pouvoir de légiférer dans à peu près tous les domaines (imposition, gouvernement local, assistance-sociale, environnement, santé, relations de travail, etc.).¹⁴² De plus, elle partage des pouvoirs avec le gouvernement du Danemark dans le secteur des ressources naturelles et elle bénéficie d'un droit de veto en ce qui a trait aux projets de développement dans ce secteur.¹⁴³ Si ce système accorde une forme de souveraineté aux autochtones, notons toutefois que ceux-ci doivent la partager avec la minorité non-autochtone.¹⁴⁴ Cette forme de gouvernement public semble être le modèle étranger le plus utile au Canada car il pourrait très bien s'appliquer aux habitants des Territoires du Nord-Ouest.

2.3.2 Les modèles avec assise territoriale

Comme nous venons de le voir, nous ne pouvons emprunter que très peu de modèles étrangers. Les initiatives des autres pays, le Comité Penner en faisait mention dans son rapport, n'ont pas vraiment permis d'instaurer des formes d'autonomie qui soient

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 61.

¹⁴² Ontario, Secretariat of Provincial Resources Development, *op.cit.*, pp. 13-14.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 14.

¹⁴⁴ Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *The Government of Aboriginal Peoples: An Executive Summary*, *op.cit.*, p. 95.

satisfaisantes pour les autochtones.¹⁴⁵ Il est donc nécessaire d'élaborer de nouveaux modèles qui puissent mieux répondre aux besoins des autochtones canadiens.

L'étude de David C. Hawkes nous semble la plus complète en ce qui concerne l'élaboration de modèles de gouvernements autochtones pour le Canada.¹⁴⁶ Contrairement à d'autres travaux du même genre¹⁴⁷, les modèles élaborés par Hawkes tiennent compte de toutes les propositions faites jusqu'à maintenant par les autochtones. Selon ce chercheur de l'Université Queen's, il y a principalement trois éléments dont il faut tenir compte dans la définition de modèles. Ces éléments sont les suivants:

- 1) la nature des gouvernements: publique ou ethnique,
- 2) l'envergure des gouvernements: locale, régionale ou nationale;
- 3) le genre de pouvoirs exercés par les gouvernements.¹⁴⁸

Le gouvernement public, on le devine, représenterait tous les habitants d'un territoire, qu'ils soient autochtones ou non alors que le gouvernement ethnique ne représenterait que la population autochtone. Un gouvernement serait local dans la mesure où le centre de décision appartiendrait à chacune des communautés établies sur de petits lopins de terre comme les réserves. Un gouvernement régional aurait juridiction sur des territoires semblables à ceux des provinces et un gouvernement serait national si son autorité s'étendait à tous les membres d'un peuple donné. A titre d'exemple, un gouvernement national des Métis serait la principale autorité pour tous les Métis. David

¹⁴⁵ Canada, Chambre des communes, *L'autonomie politique des Indiens du Canada, Rapport du Comité spécial, op.cit.*, p. 44.

¹⁴⁶ Hawkes, David C., *op.cit.*

¹⁴⁷ Voir, entre autres, Boisvert, David A., *op.cit.* et Ontario, Provincial Secretariat for Resources Development, *op.cit.*

¹⁴⁸ Hawkes, David C., *op.cit.*, p. 27.

C. Hawkes distingue deux aspects particuliers en ce qui concerne les pouvoirs des gouvernements autochtones. Le premier regarde la distribution des pouvoirs entre les gouvernements autochtones et les autres gouvernements alors que le deuxième a trait au type de pouvoirs exercés. En jumelant ces deux aspects, on obtient une série d'options dont les trois principales sont:

- 1) des gouvernements autonomes exerçant des pouvoirs de type législatif;
- 2) des gouvernements semi-autonomes avec plus de pouvoirs de type administratif que législatif;
- 3) des gouvernements dépendants exerçant uniquement des pouvoirs administratifs.¹⁴⁹

La réunion des trois principaux éléments (la nature et l'envergure des gouvernements ainsi que le genre de pouvoirs) permet à Hawkes d'élaborer dix-huit modèles différents d'autonomie gouvernementale pour les autochtones. De ces dix-huit modèles, il en retient six qui, selon lui, représentent bien les propositions autochtones.

De façon sommaire, comme le démontre le tableau, le modèle A est celui d'un gouvernement régional et ethnique exerçant des pouvoirs autonomes et semi-autonomes. Ce modèle répondrait aux aspirations des Nishgas de la Colombie britannique. Le modèle B a trait à un gouvernement régional et public doté de pouvoirs autonomes et semi-autonomes. Ce modèle correspond à ceux proposés par les Inuit et les Dénés des Territoires du Nord-Ouest. Le modèle C présente un gouvernement régional et public investi uniquement de pouvoirs délégués de type administratif. L'Administration régionale Kativik créée par la Convention de la Baie James et du Nord québécois en est un exemple. Le modèle D décrit un gouvernement local et ethnique muni de pouvoirs autonomes et de type législatif. Ce quatrième modèle répondrait principalement aux attentes de l'Assemblée des premières nations, du Conseil national des Métis et du Conseil des autochtones du Canada. L'avant dernier modèle, celui présenté dans la case

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 30.

Tableau I

Les modèles de gouvernements autochtones 150

(BASE)		POUVOIRS		
		AUTONOMES	SEMI-AUTONOMES	DÉPENDANTS
R E G I O N A L E	ETHNIQUE	MODÈLE A -proposition des Nishgas		
	PUBLIQUE	MODÈLE B -proposition "Nunavut" -proposition "Denendeh" -proposition du Yukon -Groenland		MODÈLE C -Administration régionale Kativik
L O C A L E	ETHNIQUE	MODÈLE D -propositions de l'APN, du CAC et du CNM -recommandations du rapport Penner	MODÈLE E -Convention de la Baie James et du Nord québécois	MODÈLE F -Conseils de bande régis par la <u>Loi sur les Indiens</u>
	PUBLIQUE			

150 *Ibid.*, p. 60. La traduction française est de l'auteur de la thèse.

E du tableau, porte sur un gouvernement local et ethnique jouissant de pouvoirs semi-autonomes. Selon Hawkes, ce modèle correspond à celui mis en place par la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*.¹⁵¹ Enfin, le modèle F montre un gouvernement local et ethnique nanti de pouvoirs strictement dépendants. Ce dernier modèle est similaire à celui des Conseils de bande tels qu'on les connaît présentement. David C. Hawkes le présente donc uniquement à titre de comparaison.

En conclusion, il faut remarquer que notre auteur n'a pas jugé bon de retenir des modèles qui établiraient des gouvernements autochtones à l'échelon national. Selon lui, il est difficile de concevoir que de tels gouvernements aient beaucoup de pouvoirs.¹⁵² Enfin, notons que la plupart des autochtones, selon Hawkes, préféreraient les modèles A et D alors que les gouvernements fédéral et provinciaux favoriseraient les modèles C ou F.

2.3.3 Les modèles sans assise territoriale

La plupart des modèles d'autonomie politique conçus jusqu'à ce jour impliquent la possession de territoires par les autochtones. Comme le fait remarquer John Weinstein, "self-government poses problems for those engaged in the construction of models of self-

¹⁵¹ Pour notre part, nous croyons qu'il serait plus juste de placer le modèle institué par la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* dans la case du modèle D. Comme on le verra à notre dernier chapitre, les bandes crie et la bande naskapie exercent, à notre avis, de par la loi mentionnée plus haut, des pouvoirs autonomes et non semi-autonomes. Toutefois, si l'on ne tient compte que des pouvoirs obtenus par les Cris et les Naskapis en vertu des Conventions qu'ils ont signées avec les gouvernements fédéral et québécois, il convient alors de placer leur modèle d'autonomie dans la case E. Malheureusement, David C. Hawkes ne précise pas les raisons qui le portent à classer le modèle des Cris et des Naskapis dans la case E (pouvoirs semi-autonomes). En plus, il existe une confusion dans l'étude de Hawkes. Dans son tableau, il mentionne la Convention de la Baie James et du Nord québécois alors que, dans sa courte analyse, il traite de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*. Cela dit, la conception théorique de son tableau nous apparaît tout de même d'une grande valeur.

¹⁵² *Ibid.*, p. 35.

determination for aboriginal peoples without a land base".¹⁵³ Lors des conférences constitutionnelles sur les droits des autochtones, les représentants gouvernementaux ont toujours supposé que les autochtones désirant jouir de l'autonomie gouvernementale devaient résider sur des terres qui leur étaient réservées.¹⁵⁴ Dans une étude du gouvernement de l'Ontario, l'autonomie politique est notamment définie comme un concept qui doit s'appliquer aux autochtones qui possèdent des territoires. "(...)self-government is a form of institutional development appropriate for peoples living in discreet (sic) culturally homogeneous communities that have a land base".¹⁵⁵

Si le concept de gouvernement autonome peut difficilement s'appliquer aux autochtones dépourvus de terres, il est tout de même possible d'accroître leur autonomie. Dans son étude, John Weinstein suggère une forme d'autonomie plus limitée que l'autonomie politique, soit l'autonomie administrative. Cette dernière "arises from the belief of aboriginal people off a land base that they require control over the design and delivery of programs and services if these are to satisfy their needs and aspirations and reduce their dependency on governments".¹⁵⁶

L'autonomie administrative exige d'abord la mise en place d'institutions autochtones dans des domaines tels que, l'éducation, la santé, le développement économique, le logement et l'information.¹⁵⁷ Ces institutions spécialisées exerceraient des pouvoirs administratifs délégués par les gouvernements fédéral et provinciaux et par les municipalités et leurs dirigeants seraient élus par la population. L'autonomie

¹⁵³ Weinstein, John, *Aboriginal Self-Determination Off a Land Base*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, 1986, p. 3.

¹⁵⁴ Weinstein, John, *op.cit.*, p. 5.

¹⁵⁵ Ontario, Secretariat for Resources Development, *op.cit.*, p. 85.

¹⁵⁶ Weinstein, John, *op.cit.*, p. 7.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 27.

administrative demande également la création de Conseils aux niveaux local, régional et provincial. Ces Conseils agiraient en tant qu'instruments politiques et auraient les principales tâches de négocier des arrangements avec les gouvernements ainsi que d'élaborer des programmes et des services adaptés aux besoins des autochtones.

Outre l'autonomie administrative, John Weinstein suggère que les autochtones qui n'ont pas d'assise territoriale soient représentés au Parlement et aux Assemblées législatives des provinces de même qu'aux Conseils régionaux et municipaux. Cette proposition "arises from the need of aboriginal people living in the larger Canadian society to increase their involvement in the decision-making process of the state if their collective interest are to be 'protected and promoted".¹⁵⁸ Les élus autochtones exprimeraient les vues des leurs sur les politiques qui les touchent. Toutefois, comme l'expérience des Maoris de la Nouvelle-Zélande l'a démontré, la représentation parlementaire ne suffit pas pour exercer une influence significative sur les décisions. C'est pourquoi, à notre avis, les institutions spécialisées et les Conseils autochtones seraient des instruments plus efficaces pour permettre aux aborigènes de reprendre en main la maîtrise de leur destin.

En résumé, bien que le concept d'autonomie administrative n'implique pas l'obtention de pouvoirs législatifs, il est quand même permis de croire qu'il donnerait l'occasion aux communautés autochtones qui n'ont pas d'assise territoriale de mettre sur pied des programmes et des services mieux adaptés à leurs besoins et à leur mode de vie que ceux qui existent présentement. Comme le souligne John Weinstein, l'autonomie administrative, pour atteindre cet objectif, devra cependant recevoir une protection constitutionnelle. De la sorte, les pouvoirs administratifs délégués aux institutions spécialisées et aux Conseils autochtones ne pourraient leur être facilement retirés. De plus, pour être vraiment efficace, l'autonomie administrative, tout comme l'autonomie

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 7.

gouvernementale, demande un financement convenable.

2.4 *Le financement des gouvernements autochtones*

C'est bien connu, l'argent est le nerf de la guerre... et aussi de la politique. Sans sécurité financière, les gouvernements autochtones sont voués à l'échec. Bien que la question des ressources financières des gouvernements aborigènes soit capitale, elle fut très peu discutée au cours des conférences constitutionnelles. De plus, rares sont les études qui ont porté sur le sujet. Pourtant, le Comité spécial sur l'autonomie politique des Amérindiens avait proposé plusieurs méthodes de financement de l'autonomie gouvernementale des premières nations. Avant d'examiner les principaux accords de financement recommandés par le Comité Penner, il convient d'abord de rappeler que le succès de l'autonomie politique repose sur une base économique viable.

2.4.1 *Le fondement économique de l'autonomie politique*

L'autonomie gouvernementale et le développement économique des nations autochtones ont des liens très étroits. C'est ce qu'affirment les peuples aborigènes et c'est ce que démontre une étude sur le fondement économique des gouvernements amérindiens commandée par le Comité Penner. "Indians self-government and Indian economic development are interdependent and inseparable".¹⁵⁹ Même si le simple bon sens veut que "la santé sociale, culturelle et politique des sociétés autochtones dépende d'un fondement économique solide"¹⁶⁰, les sommes allouées par le MAINC au chapitre du développement économique ne représentaient, au milieu des années quatre-vingt, que six

¹⁵⁹ Thalassa Research Associates, *The Economic Foundation of Indian Self-Government, A Report Prepared for the House of Commons Special Committee on Indian Self-Government*, Victoria, 1983, p. 8.

¹⁶⁰ Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *Traités en vigueur: ententes durables*, par le Groupe d'étude des revendications globales, Ottawa, 1985, p. 78.

pour cent de son budget total.¹⁶¹ De plus, les fonds que le ministère destinent au développement économique seraient souvent détournés à d'autres fins.¹⁶² A l'instar de Douglas Sanders, on doit reconnaître que les gouvernements ne se sont jamais préoccupés sérieusement du développement économique des premières nations. "The failure to deal seriously with the questions of Indian economies is the single most glaring failure of national policy in both the United States and Canada".¹⁶³ A cet égard, on peut ajouter que le Vérificateur général du Canada a déjà rapporté que le mandat du MAINC en matière de développement économique des premières nations est très imprécis et, qu'en conséquence, ce ministère ne sait pas vraiment s'il lui incombe d'améliorer la situation sociale et économique des autochtones.¹⁶⁴

Ayant compris qu'une plus grande autonomie des peuples autochtones impliquait une indépendance accrue des aborigènes au niveau économique, le Comité Penner a soutenu qu'il était indispensable que chaque communauté amérindienne puisse prendre en main son développement économique. L'étude sur le fondement économique de l'autonomie gouvernementale commandée par le Comité Penner le mentionnait très clairement. "The economic foundation for Indian self-government is a viable economic base, the elements of which are developed under the effective control of Indian governments at the community level".¹⁶⁵

161 Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *Sommaire du Rapport présenté au Sous-ministre*, par le Groupe de travail sur le développement économique des Indiens, Ottawa, 1986, p. 39.

162 Canada, Chambre des communes, *L'autonomie politique des Indiens du Canada, Rapport du Comité spécial*, *op.cit.*, p. 80.

163 Sanders, Douglas, *Aboriginal Self-Government in the United States*, *op.cit.*, pp. 62-63.

164 Canada, Bureau du Vérificateur général, *Rapport du Vérificateur général à la Chambre des communes, Exercice financier clos le 31 mars 1986*, Ottawa, 1986, paragraphe 11.4.

165 Thalassa Research Associates, *op.cit.*, p. 3.

En vue d'assurer une plus grande mainmise des communautés amérindiennes sur leur développement économique, le Comité Penner a proposé plusieurs solutions. Sans reprendre chacune des propositions du Comité, mentionnons toutefois l'importance qu'il accordait à la question des terres et des ressources. En effet, le règlement des revendications territoriales en souffrance est essentiel au développement économique des premières nations.¹⁶⁶ Les autochtones ont des droits ancestraux maintenant protégés par la Constitution et il faut en conséquence régler d'une manière juste et équitable les problèmes territoriaux.¹⁶⁷ Le Comité recommandait également que l'on confie aux aborigènes la gestion de leurs terres.¹⁶⁸ En ayant la mainmise sur leurs territoires, les autochtones pourraient acquérir une assise économique solide, car ils bénéficieraient des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles.¹⁶⁹ Notons que le Groupe d'étude créé en 1985 dans le but de faire l'examen de la politique du gouvernement fédéral en matière de revendications globales en est venu à la même conclusion. Selon celui-ci, les revenus tirés de l'exploitation des ressources devraient permettre l'autosuffisance économique des peuples aborigènes et favoriser le développement d'institutions politiques nécessaires à l'autonomie gouvernementale.

La nouvelle politique devrait encourager les communautés autochtones non seulement à devenir autosuffisantes, mais également à établir les institutions politiques et sociales leur permettant d'acquérir l'autonomie gouvernementale. Ces deux objectifs doivent aller de pair puisque le pouvoir politique, sans ressource financière, reste sans portée. (...) Nous recommandons que la politique permette la négociation d'un partage autochtone des recettes tirées des ressources, et la création d'un fonds leur offrant la possibilité d'investir dans le développement économique.¹⁷⁰

166 Canada, Chambre des communes, *L'autonomie politique des Indiens du Canada, Rapport du Comité spécial, op.cit.*, p. 83.

167 *Ibid.*, p. 126.

168 *Ibid.*, p. 120.

169 *Ibid.*, p. 121.

170 Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *Traités en vigueur: entente durables, op.cit.*, p. IV.

Les recommandations du Comité Penner et du Groupe d'étude sur la politique des revendications globales se concilient très bien avec les revendications des peuples autochtones. Selon eux, il existe des liens indissolubles entre les ressources de la terre, l'indépendance économique et l'autonomie gouvernementale. "Sans terres, sans ressources, il n'y a pas d'indépendance économique; et sans indépendance économique, il n'y a pas de gouvernement indien. Notre prémisse est donc qu'il nous faut disposer de nos terres afin de mettre en valeur nos ressources et de conquérir notre indépendance économique".¹⁷¹

Bien que le règlement des revendications territoriales et la mise en valeur des ressources doivent donner, à long ou à moyen terme, une base financière viable aux gouvernements aborigènes, ces derniers devront, au point-de départ, disposer de fonds supplémentaires pour assurer leur bon fonctionnement. C'est pourquoi des accords fiscaux entre les administrations autochtones et les autres gouvernements seront indispensables.

2.4.2 *Les accords fiscaux*

Pour que les gouvernements autochtones puissent offrir à leur population un niveau de services comparable à ceux que reçoivent les autres Canadiens, ils devront bénéficier, du moins au début de leur existence, d'un financement garanti. Le Comité Penner a indiqué que l'autonomie politique des nations autochtones doit être appuyée par des accords de financement. On sait que les arrangements fiscaux sont un élément fondamental de la fédération canadienne.¹⁷² Les accords fiscaux permettent "à chaque

¹⁷¹ Association des Amérindiens iroquois et alliés, cité dans Canada, Chambre des communes, *L'autonomie politique des Indiens du Canada, Rapport du Comité spécial, op.cit.*, p. 124.

¹⁷² Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Le fédéralisme et l'union économique*, coordonnateurs de la recherche: Kenneth Norrie, Richard Simeon et Mark Krasnick, Ottawa, 1986, p. 77.

gouvernement, qu'il soit national ou régional, d'assumer convenablement les responsabilités qui lui sont assignées".¹⁷³

Selon le Comité Penner, des méthodes de transferts fiscaux tels que le financement des programmes établis et les paiements de péréquation devraient s'appliquer aux gouvernements autochtones. Soulignant que les autochtones ont droit à des services qui correspondent à des normes canadiennes moyennes, le Comité recommandait "que les futurs paiements fédéraux aux administrations des premières nations indiennes prennent la forme de subventions directes".¹⁷⁴ Les fonds destinés aux gouvernements autochtones devraient être déterminés "à la suite de négociations entre les représentants du gouvernement fédéral et ceux des administrations des premières nations".¹⁷⁵ Aussi, le Comité Penner recommandait "que le montant global des fonds soit approuvé au moyen d'une loi présentée au Parlement tous les cinq ans".¹⁷⁶ Cette approche, qui est utilisée pour les paiements de péréquation et le financement des programmes établis, permettrait aux administrations autochtones de planifier à long terme. Finalement, le Comité indiquait que les gouvernements des premières nations ne devraient pas être obligés de rendre des comptes au Parlement sur la façon dont les subventions seraient dépensées.

Cette méthode proposée par le Comité Penner est considérée par certains comme étant la meilleure en vue de favoriser l'autonomie et l'efficacité des gouvernements autochtones.¹⁷⁷ D'autres, par contre, émettent certaines réserves. Bien qu'il considère que des subventions directes soient nécessaires et appropriées pour financer les

¹⁷³ *Ibid.*, p. 77.

¹⁷⁴ Canada, Chambre des communes, *L'autonomie politique des Indiens du Canada, Rapport du Comité spécial, op.cit.*, p. 107.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 110.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 110.

¹⁷⁷ Malone, Marc, *Financing Aboriginal Self-Government in Canada*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, 1986, p. 39.

gouvernements autochtones, le professeur Bryan Schwartz estime qu'elles devraient être conditionnelles. Selon Schwartz, le principe de justice distributive implique une responsabilité des gouvernements autochtones envers l'Etat canadien quant à la manière dont les subventions seront utilisées.

The federal government should continue to be able to attach, by conditionality of grants or by regulation, certain minimal standards for the operation of programs. (...) The principle is based on a concern for distributive justice among Canadians generally; Indian communities cannot bank on that concern to obtain funding and then expect Canadians to be indifferent to whether the funds are fairly spent among individuals within the Indian community.¹⁷⁸

Outre les transferts intergouvernementaux servant à financer les gouvernements autochtones, le Comité Penner estime que les premières nations autochtones doivent avoir "le droit de réunir des fonds pour les fins de leur gouvernement en levant des impôts auprès des particuliers, sur les transactions, les terres et les ressources, à l'intérieur des limites de leur territoire".¹⁷⁹ Toutefois, selon le Comité, l'imposition n'est qu'une méthode facultative de financement. Seules les administrations autochtones qui le désirent exerceraient ce pouvoir. Pour le professeur Schwartz, cependant, l'imposition ne doit pas être une méthode facultative mais plutôt obligatoire. Puisque la formule des paiements de péréquation fait référence aux revenus provenant de la fiscalité, Schwartz indique que les gouvernements autochtones, pour toucher de tels paiements, devraient accepter de lever des impôts sur leurs terres.

The equalization payment formula in s.36 does refer to maintaining "reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation". An appeal on behalf of Indian First Nation governments to the equalization principle must accept that with the benefit of the principle must come its implicit burdens. Indian First Nation governments will have to accept that unless a treaty justifies their exemption, they will be expected, like any other government, to raise a

178 Schwartz, Bryan, *First Principles, Second Thoughts: Aboriginal Peoples, Constitutional Reform and Canadian Statecraft*, L'Institut de recherches politiques, Montréal, 1986, p. 201.

179 Canada, Chambre des communes, *L'autonomie politique des Indiens du Canada, Rapport du Comité spécial*, op.cit., p.70.



certain amount of their revenue by internal taxation.¹⁸⁰

L'obligation pour les gouvernements autochtones d'utiliser le pouvoir d'imposition sera également essentielle dans la mesure où cela devrait permettre aux communautés autochtones de s'intéresser davantage à la façon dont leurs gouvernements dépensent les fonds. "That a government's revenue must, to some extent, be raised by taxation is one way ensuring that its citizens are aware of how much money is being spent and concerned with whether it is being well spent".¹⁸¹

En conclusion, en gérant leurs terres et leurs ressources, en bénéficiant de subventions et en levant des impôts, les gouvernements autochtones devraient avoir les fonds nécessaires pour remplir leurs obligations. Comme nous venons de le voir, le financement des gouvernements aborigènes demande un réaménagement des ententes fiscales au Canada. Etant donné que les Canadiens ont, dans le passé, fait preuve d'imagination en matière de transferts fiscaux intergouvernementaux, le financement de l'autonomie des premières nations ne devrait pas constituer, en principe, un problème majeur.

2.5 *La compatibilité de gouvernements autochtones avec le fédéralisme canadien*

Une analyse du concept de l'autonomie politique des autochtones ne serait pas complète sans que ne soit abordé l'aspect de sa compatibilité avec le système politique canadien. S'il ne fait aucun doute que l'instauration d'administrations autochtones par voie de délégation de pouvoirs s'harmonise avec notre régime constitutionnel, la reconnaissance de nouvelles entités politiques autonomes dont les pouvoirs se fonderaient

¹⁸⁰ Schwartz, Bryan, *op.cit.*, p. 202.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 203.

¹⁸² Le droit inhérent des autochtones à l'autonomie politique se fonde, on l'a vu au premier chapitre, sur le fait qu'ils formaient des nations qui se gouvernaient elles-mêmes, c'est-à-dire qui étaient souveraines, avant l'arrivée des colonisateurs sur

sur une revendication de souveraineté¹⁸², comme le demande les associations autochtones, soulève de sérieux problèmes.

Selon les politicologues Roger Gibbins et J. Rick Ponting, l'établissement de gouvernements autochtones fondés sur l'exercice d'un pouvoir souverain pose l'enjeu de la citoyenneté canadienne.¹⁸³ Dans la plupart des discussions sur l'autonomie gouvernementale, il est supposé "que les résidants des collectivités autonomes seront à la fois des Canadiens et des autochtones".¹⁸⁴ Ainsi donc, l'autonomie politique des peuples aborigènes, même fondée sur l'exercice d'un pouvoir souverain, serait compatible avec la citoyenneté canadienne. Toutefois, pour Gibbins et Ponting, rien n'est moins sûr.

En vertu de leur citoyenneté, les Canadiens jouissent d'une foule d'avantages, notamment celui d'avoir accès à des programmes sociaux assez développés. Cependant, si la citoyenneté canadienne confère des droits, elle implique aussi des obligations dont celle "d'assurer un soutien, en payant des impôts, aux programmes des gouvernements démocratiquement élus".¹⁸⁵ Or, les Amérindiens ont laissé savoir, à maintes occasions, qu'ils désiraient être affranchis de tout impôt. Il est donc légitime de se demander s'ils

leurs terres. Bien que les autochtones ne désirent pas l'autonomie pour briser le Canada, ils estiment posséder un statut particulier en leur qualité de premiers occupants du territoire. "Indians are asking for a special status for their people, whether on the reserve or off. (...) They want this status not as a privilege bestowed by a benevolent Canadian Government, nor as a concession from a fashionably "liberal" society; they want this status recognized as their inherent right." C'est pourquoi ils demandent, entre autres, d'être affranchis de tout impôt et d'être soustrait des dispositions de la Charte des droits et libertés. Voir: Bear, Little Leroy, Menno Boldt et J. Anthony Long (eds), *op.cit.*, p. XVII.

183 Gibbins, Roger et J. Rick Ponting, "Une évaluation des répercussions probables d'une éventuelle autonomie politique des autochtones au Canada", dans Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada, *Les dimensions politiques du sexe, de l'ethnie et de la langue au Canada*, coordonnateurs de la recherche: Alan Cairns et Cynthia Williams, Ottawa, 1986, pp. 193-279.

184 *Ibid.*, p. 234.

185 *Ibid.*, p. 234.

pourront jouir des privilèges attribués par la citoyenneté canadienne.

A cette question, certains répondent, tel le professeur Noel Lyon, que les autochtones devraient bénéficier des mêmes droits que les autres Canadiens parce qu'ils n'ont pas été compensés équitablement pour la perte de leurs terres.

Collectively or by individual tribes or Inuit communities, the aboriginal peoples have a fair claim to share the goods and services by virtue of a major contribution that has not yet been fully paid for. (...) Other Canadians claim their citizenship rights as inherent and their rights to public services by virtue of paying taxes. For the Indian or Inuit, a fair return on land occupied and used by elements of the industrial economy may be the equivalent of taxes or better.¹⁸⁶

Tous n'acceptent pas d'emblée cette dernière affirmation. Gibbins et Ponting croient que les autochtones, pour conserver les droits que procure la citoyenneté canadienne, devront possiblement sacrifier le principe de l'exonération des impôts. Selon eux, l'argument qui veut que les impôts aient été payés à perpétuité par la cession initiale des terres pose certains problèmes. Entre autres, l'affranchissement de l'impôt pour les autochtones pourrait se heurter à la résistance d'une partie de la population canadienne surtout si les communautés aborigènes devaient connaître d'importants succès économiques.¹⁸⁷

L'autonomie politique des autochtones met en jeu un autre élément fondamental de la citoyenneté, la protection des droits et des libertés individuels. La Charte canadienne des droits et libertés incluse dans la *Loi constitutionnelle de 1982* s'applique à tous les citoyens. Or, comme nous l'avons souligné au premier chapitre, les peuples autochtones accordent plus d'importance aux droits collectifs qu'aux droits individuels. Les associations autochtones ont donc laissé entendre qu'elles préféreraient "les codes,

¹⁸⁶ Lyon, Noel, *op.cit.*, p. 11.

¹⁸⁷ Gibbins, Roger et J. Rick Ponting, *op.cit.*, p. 249. De notre côté, nous acceptons plutôt l'opinion du professeur Noel Lyon. Peu importe les succès économiques que pourront connaître les communautés autochtones, ceux-ci ne compenseront probablement jamais la perte de leur autonomie durant plus de deux cents ans.

tribunaux et commissions internes à la protection externe assurée par le système judiciaire canadien et la nouvelle Charte des droits et libertés".¹⁸⁸

Le gouvernement fédéral ne l'entend toutefois pas ainsi. Lors des conférences constitutionnelles, il a constamment refusé de soustraire les autochtones aux dispositions de la Charte.¹⁸⁹ Pour Gibbins et Ponting, la Charte doit s'appliquer aux autochtones parce qu'elle a trait à la nature même de la citoyenneté et "ne pas y assujettir les collectivités autochtones reviendrait à fondamentalement amoindrir la citoyenneté des Canadiens autochtones".¹⁹⁰ Aussi, ils estiment que les droits et les libertés sont généralement plus menacés dans les petites communautés homogènes que dans les grandes sociétés hétérogènes. Le professeur Bryan Schwartz partage ce point de vue et affirme également que les autochtones devront se soumettre à la Charte. "The contention is simply that certain features of aboriginal communities create risks of unfair treatment to individuals under the jurisdiction of aboriginal governments and that the Charter should, in some form, be applied to limit those risks".¹⁹¹

Enfin, selon Gibbins et Ponting, la nature du régime fédéral pourra causer des difficultés à l'établissement de gouvernements autochtones, spécialement si ceux-ci devaient jouir des mêmes pouvoirs et privilèges que les gouvernements provinciaux. Dans une fédération, on le sait, la souveraineté est divisée entre deux ou plusieurs paliers de gouvernements. Pour réduire les chevauchements de compétence, l'existence d'un réseau

188 *Ibid.*, p. 249.

189 Dans le projet fédéral de modification de la Constitution du Canada présenté à la conférence des premiers ministres de mars 1987, l'application de la Charte était prévue par le paragraphe suivant: 35.04 (1) La Charte canadienne des droits et libertés s'applique dans le cadre de leur compétence et compte tenu des circonstances, aux organismes ou institutions législatifs ou administratifs qui exercent le droit à l'autonomie gouvernementale.

190 Gibbins, Roger et J. Rick Ponting, *op.cit.*, p. 249.

191 Schwartz, Bryan, *op.cit.*, p. 396.

de relations intergouvernementales est indispensable. Au Canada, la coopération entre les gouvernements a été institutionnalisée par une série de mécanismes tels que, les conférences fédérales-provinciales et interprovinciales. Il convient alors de se demander comment les gouvernements autochtones vont s'insérer dans le réseau des relations intergouvernementales.

Pour Gibbins et Ponting, "toute participation efficace aux relations intergouvernementales sera impossible sans la création de "supra-gouvernements" autochtones qui transcenderont l'échelon local".¹⁹² La mise sur pied de pareils gouvernements sera nécessaire pour que les autochtones puissent établir un véritable rapport de force avec les autres gouvernements. Aussi, la création de "supra-gouvernements" sera utile si l'on veut éviter qu'un trop grand nombre d'intervenants soient engagés dans le jeu des relations intergouvernementales.¹⁹³

Cette notion de "supra-gouvernements" pose de sérieuses difficultés. Comme nous l'avons indiqué dans ce chapitre, il pourrait y avoir autant de gouvernements aborigènes qu'il y a de communautés autochtones. Des conflits pourraient alors survenir entre les gouvernements autochtones à l'échelon local et les "supra-gouvernements" sur des questions aussi importantes que la répartition des pouvoirs. De plus, si les pouvoirs législatifs des "supra-gouvernements" prévalent sur ceux de l'échelon local, ce dernier sera réduit au simple rang d'administration municipale.

En résumé, selon le point de vue de Roger Gibbins et de J. Rick Ponting, la reconnaissance de gouvernements autochtones dont les pouvoirs seraient fondés sur une revendication de souveraineté n'est pas parfaitement compatible avec le régime

¹⁹² Gibbins, Roger et J. Rick Ponting, *op.cit.*, p. 241.

¹⁹³ Gibbins et Ponting affirment qu'on "ne saurait imaginer une conférence des premiers ministres réunissant le premier ministre du Canada, les dix premiers ministres provinciaux et plus de cent premiers ministres autochtones". *Ibid.*, p. 241.

constitutionnel canadien. Une telle forme d'autonomie impliquerait des coûts politiques élevés autant pour les autochtones que pour les autres Canadiens.¹⁹⁴ C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (la Commission Macdonald) n'avait pas cru bon d'adhérer au principe de l'autonomie gouvernementale des autochtones.

En conclusion de ce deuxième chapitre, il convient d'affirmer que le concept de l'autonomie politique des autochtones est ambigu. Nécessaire pour rompre le joug de la société blanche, l'autonomie gouvernementale est perçue par les nations autochtones comme un droit inhérent et inconditionnel découlant de leur souveraineté originelle. Elles demandent donc la reconnaissance de ce droit par la Constitution canadienne et la mise en place de gouvernements distincts. Pour sa part, l'Etat canadien considère l'autonomie gouvernementale des premières nations comme un droit conditionnel, c'est-à-dire un droit qui ne peut s'exercer qu'aux termes d'ententes négociées. Dans cette optique, les gouvernements autochtones ne peuvent exercer que des pouvoirs délégués.

Le différend qui oppose les autochtones et l'Etat canadien est profond. Quatre conférences constitutionnelles n'ont pu générer le consensus suffisant pour inscrire le droit à l'autonomie politique dans la Constitution. En attendant qu'un accord puisse être conclu pour modifier le texte constitutionnel, l'autonomie politique des premières nations peut néanmoins devenir une réalité par des ententes négociées avec chacune des communautés autochtones. Depuis le 3 juillet 1984, les Cris et les Naskapis du Québec

¹⁹⁴ Selon Gibbins et Ponting, les coûts politiques pour les autochtones pourraient comprendre une réduction d'accès aux programmes et aux services des gouvernements fédéral et provinciaux ainsi qu'une protection moindre des droits et des libertés individuels. Pour les autres citoyens, les coûts incluraient notamment une restructuration du cadre constitutionnel en vue d'incorporer les gouvernements autochtones à la formule de modification. Voir: Gibbins, Roger et J. Rick Ponting, *op.cit.*, p. 255-256.

sont devenus les premières communautés amérindiennes à se prévaloir de l'autonomie gouvernementale par un tel procédé. La *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* est en effet la première loi sur l'autonomie gouvernementale des Amérindiens au Canada. Puisque l'expérience des Cris et des Naskapis pourrait servir d'exemple à d'autres communautés autochtones, nous proposons, dans les prochains chapitres, d'en faire l'étude. Celle-ci débutera avec l'analyse de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, laquelle a permis l'adoption de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*.

CHAPITRE III
LA CONVENTION DE LA BAIE JAMES ET DU NORD
QUEBECOIS

Sans la Convention de la Baie James et du Nord québécois et la Convention du Nord-Est québécois, la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* n'aurait jamais vu le jour puisque c'est afin de donner suite à certaines dispositions de ces deux Conventions que la première loi sur l'autonomie gouvernementale des Amérindiens au Canada fut adoptée. En plus de définir les droits des autochtones du Nord québécois et de régler leurs revendications territoriales, les Conventions ont établi de nouvelles relations entre les autochtones et les non-autochtones dans cette région. Pour bien comprendre la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, il est donc essentiel de connaître leurs principaux éléments. Dans ce chapitre, nous examinerons divers aspects de la Convention de la Baie James et du Nord québécois.¹⁹⁵ Premier règlement d'une revendication globale au Canada, cette convention eût sept co-signataires, dont le Grand conseil des Cris du Québec.¹⁹⁶ Après avoir présenté un court historique de la Convention et de ses principales dispositions à l'égard des Cris, nous analyserons sa signification pour chacun de ses principaux adhérents ainsi que sa mise en oeuvre.

¹⁹⁵ Pour les fins de notre travail, nous n'étudierons que les dispositions de la Convention de la Baie James et du Nord québécois se rapportant aux Cris. Ceci étant, il convient de préciser que l'accord signé par les Naskapis, la Convention du Nord Est québécois, est quasi-similaire à celui qui fut signé par les Cris.

¹⁹⁶ Les co-signataires de la Convention de la Baie James et du Nord québécois sont les suivants: le gouvernement du Québec, le gouvernement du Canada, la Société d'énergie de la Baie James, la Société de développement de la Baie James, la Commission hydroélectrique du Québec (Hydro-Québec), l'Association des Inuit du Nord québécois et le Grand conseil des Cris du Québec.

3.1 Un bref historique

Le 30 avril 1971, quelques milliers de militants libéraux sont rassemblés au Colisée de Québec pour fêter le premier anniversaire de l'arrivée au pouvoir du premier ministre Robert Bourassa. Soudain, les lumières de l'amphithéâtre s'éteignent et commence alors la présentation d'un document audio-visuel sur l'aménagement du territoire de la Baie James. Les vastes territoires du Nord québécois allaient donc être ouverts à la civilisation du Sud et utilisés pour la mise en valeur des richesses hydro-électriques.

Au moment où le premier ministre Robert Bourassa fit l'annonce de ce projet qui lui tenait tant à coeur, une bonne partie de la population qui occupait ces terres depuis des temps immémoriaux¹⁹⁷ était à la chasse. A cette époque, et encore de nos jours d'ailleurs, les Cris suivaient un mode de vie traditionnel basé sur la chasse, la pêche et le piégeage. Comme le mentionne le journaliste Boyce Richardson, il était fréquent de voir toute une famille crie s'enfoncer dans les bois en octobre pour n'en ressortir qu'au mois de juin.¹⁹⁸

Puisque les dirigeants du gouvernement québécois n'avaient pas cru bon de consulter les Cris sur l'aménagement de leur territoire, c'est par la voie des media d'information que ceux-ci apprirent la nouvelle du projet hydro-électrique.¹⁹⁹ Le fait de ne pas avoir été informés sur le projet de la Baie James n'avait rien de nouveau pour les Cris. En effet, ils avaient "l'habitude d'être ignorés par l'homme blanc"²⁰⁰ qui fonctionnait "à

¹⁹⁷ Selon des études archéologiques, la présence des Cris sur le territoire de la Baie James remonterait aux environs de 5,000 ans avant J.-C. Voir: Richardson, Boyce, *Baie James: Sans mobile légitime*, Editions de l'Étincelle, Outremont, 1972, p. 32.

¹⁹⁸ Richardson, Boyce, *op.cit.*, p. 63.

¹⁹⁹ Voir le témoignage de l'ex-Grand chef Billy Diamond dans Canada, Chambre des communes, *Procès-Verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 6, le mardi 25 janvier 1977, p. 6:4.

partir du principe que le mode de vie traditionnel des Indiens ne mérite pas d'être préservé".²⁰¹ Selon le juriste Norbert Rouland, l'annonce du projet de la Baie James aura confirmé la mise à l'écart des autochtones du Canada en ce qui concerne la détermination de leur propre destin.²⁰²

Estimant leur mode de vie traditionnel menacé par le développement de leur territoire, les Cris s'organisent et se réunissent à Mistassini, en juin 1971, pour étudier le projet. Après avoir décidé de s'opposer énergiquement à la mise en chantier de leurs terres ancestrales, les Cris portèrent leur cause devant le grand public et devant les autres peuples amérindiens du Québec. Mandatée par les Cris, l'Association des Indiens du Québec (AIQ) adressa, en juillet 1971, une résolution au ministre des Affaires indiennes pour lui demander d'intervenir dans le dossier. L'AIQ ne reçut jamais de réponse.²⁰³

Les Cris consacrèrent l'été de 1972 à des négociations avec les gouvernements québécois et canadien. Le refus du Québec de négocier sérieusement les persuade que seule une lutte juridique pourra sauver leur mode de vie. En novembre 1972, les Cris s'associent aux Inuit et demandent à la Cour supérieure du Québec d'émettre une injonction interlocutoire pour faire cesser les travaux de la Baie James. Entre décembre 1972 et juin 1973, date à laquelle le juge Malouf prit l'affaire en délibération, 167 témoins dont 46 autochtones furent entendus et 312 pièces furent produites devant la Cour.

200 Richardson, Boyce, *op.cit.*, p. 64.

201 *Ibid.*, p. 64.

202 Rouland, Norbert, *op.cit.*, p. 27.

203 Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *La négociation d'un mode de vie*, par Ignatius E. La Rusic et al., Ottawa, 1979, p. 6.

Les Cris et les Inuit contestèrent la constitutionnalité elle-même de la *Loi du développement de la région de la Baie James*, mieux connue alors sous le titre de Bill-50. En vertu de la Loi sur l'extension des frontières du Québec de 1912 qui étendait les limites du Québec jusqu'au détroit d'Hudson, le gouvernement québécois avait l'obligation de signer des traités avec les autochtones avant d'ouvrir les territoires à la colonisation ou à des projets de développement. Le libellé de la loi de 1912 est très précis à ce sujet:

Que la province de Québec reconnaîtra les droits des habitants sauvages dans le territoire ci-dessus décrit dans la même mesure, et obtiendra la remise de ces droits de la même manière, que le gouvernement du Canada a ci-devant reconnu ces droits et obtenu leur remise, et ladite province supportera et acquittera toutes les charges et dépenses se rattachant à ces remises ou en résultant.²⁰⁴

Le texte de la loi de 1912 stipulait également "que nulle pareille remise ne sera faite ou obtenue qu'avec l'approbation du Gouverneur-en-conseil"²⁰⁵, en d'autres termes le gouvernement du Canada devait approuver toute entente entre les autochtones et le gouvernement du Québec. Précisons ici que ce dernier ne pouvait ignorer ses obligations envers les aborigènes de la Baie James et du Nord québécois. En effet, dans son rapport déposé en 1971, la Commission d'enquête sur l'intégrité du territoire du Québec (Commission Dorion) avait conclu que, "selon les termes de la loi de 1912 sur l'extension des frontières du Québec, le gouvernement provincial se devait de reconnaître un certain droit aborigène sur ces nouveaux territoires et qu'il était tenu d'obtenir la cession de ces droits avant de se mettre à développer la région visée".²⁰⁶ En résumé, en vue d'éteindre les titres autochtones, le gouvernement québécois était obligé de suivre la pratique établie par la Proclamation royale de 1763.

²⁰⁴ Cité dans *La Baie James indienne: Texte intégral du jugement du juge Malouf*, Editions du Jour, Montréal, 1973, p. 39.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 209.

²⁰⁶ Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *La négociation d'un mode de vie*, *op.cit.*, p. 4.

Le 15 novembre 1973, après 71 jours d'audience et cinq mois et demi de délibération, la Cour supérieure reconnaissait les droits des autochtones sur leurs territoires. Écoutons le juge Albert Malouf:

Nous avons déjà démontré que le gouvernement du Canada a passé des traités avec les Indiens toutes les fois qu'il a désiré obtenir des terres pour les besoins de la colonisation ou pour d'autres raisons. Tenant compte de l'obligation assumée par la province de Québec dans la législation de 1912, il apparaît que la province de Québec ne peut développer ou autrement ouvrir ces terres à la colonisation sans agir de la même manière, c'est-à-dire, sans l'entente préalable des Indiens et des Esquimeaux.²⁰⁷

De plus, le juge Albert Malouf estimait que plusieurs éléments démontraient clairement que les autochtones avaient des droits de possession et d'occupation sur leurs terres.²⁰⁸

Comme les activités entreprises à la Baie James dérangent et violent les droits exercés par les Cris et les Inuit²⁰⁹, le juge Malouf accorda l'injonction interlocutoire et ordonna que soient arrêtés tous les travaux.

Bien que l'injonction émise par la Cour supérieure fut suspendue le 22 novembre 1973 par la Cour d'appel du Québec²¹⁰, elle incita tout de même le gouvernement québécois à rechercher une entente négociée avec les autochtones. "Quatre jours seulement après que le juge Malouf ait rendu son verdict, Robert Bourassa annonçait en effet sa décision de négocier un règlement avec les Cris et les Inuit du Nord québécois..."²¹¹ En décembre 1973, après s'être fait refuser par la Cour suprême du

207 *La Baie James indienne: Texte intégral du jugement du juge Malouf, op.cit., p. 56.*

208 *Ibid., p. 180.*

209 *Ibid., p. 181.*

210 Après seulement quelques jours d'audience, la Cour d'appel du Québec suspendait l'injonction émise par le juge Albert Malouf sans toutefois l'annuler. Selon les juges de la Cour d'appel, l'intérêt public et général du peuple québécois primait sur les droits de quelques milliers d'autochtones. La décision finale de la Cour d'appel sera rendue en novembre 1974.

211 Rouland, Norbert, *op.cit., p. 37.*

Canada le droit d'en appeler de la décision de la Cour d'appel du Québec, les Cris décidaient à leur tour de négocier. C'est du moins ce qu'affirme le conseiller juridique des Cris, James O'Reilly. Selon ce dernier, la "décision de la Cour suprême du Canada fut déterminante: elle persuada les Cris pour la première fois qu'il fallait songer sérieusement aux négociations".²¹²

A la fin de l'année 1973, les Cris refusaient une première offre de règlement proposé par le gouvernement Bourassa.²¹³ En janvier 1974, ils demandent à l'AIQ de négocier un accord en leur nom. Quatre mois plus tard, insatisfaits des négociations entreprises par l'AIQ, les Cris retirent le mandat qu'ils lui avaient donné. Selon l'ex-Grand chef Billy Diamond, l'AIQ se montrait plus intéressée à négocier les revendications générales des Amérindiens du Québec que celles spécifiques des Cris.

Nous n'étions pas satisfaits de ce que faisait l'Association des Indiens du Québec car nous pensions que toute la question de la Baie James concernait les droits des Cris et leur mode de vie. Or, on ne discutait pas des problèmes de la chasse, des animaux, des modifications au projet, des territoires, etc. Nous avons l'impression que les autres Indiens du Québec essayaient d'utiliser le projet de la Baie James pour parvenir à un règlement global pour tout le Québec.²¹⁴

²¹² James O'Reilly cité dans Lacasse, Roger, *Baie James, une épopée. L'extraordinaire aventure des derniers des pionniers*, Editions Libre Expression, Montréal, 1983, p. 476.

²¹³ L'offre de règlement signée de la main du premier ministre Robert Bourassa avait été présentée à l'AIQ en novembre 1973. Ce n'est qu'un mois plus tard que les Cris purent en prendre connaissance. Cette première offre fut refusée parce que les Cris considéraient qu'elle ne leur réservait pas suffisamment de terres et que leurs droits de chasse, de pêche et de piégeage n'étaient pas intégralement reconnus. Voir le témoignage de l'ex-Grand chef Billy Diamond dans Canada, Chambre des communes, *Procès-Verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 6, *op.cit.*, p. 6:7.

²¹⁴ *Ibid.*, p. 6:8. Soulignons que certains prétendent que la rupture entre les Cris et l'AIQ était plutôt due au fait que les dirigeants cris acceptaient l'idée de l'extinction du titre amérindien sur le territoire de la Baie James alors que ceux de l'AIQ s'y opposaient. Voir à ce sujet: Trudel, Pierre, "Les Cris et les structures administratives de la Convention de la Baie James", dans *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. XII, no 3, 1982, pp. 230-233.

En août 1974, le Grand conseil des Cris était formé par des représentants des huit communautés cries de la Baie James. C'est à partir de ce moment que les négociations s'accéléchèrent entre les autochtones et le gouvernement du Québec.²¹⁵ Le 15 novembre 1974, soit exactement un an après le jugement Malouf, un accord de principe était signé entre le Grand conseil des Cris du Québec, l'Association des Inuit du Nord québécois et le gouvernement du Québec. Avant de signer cet accord, le Grand conseil des Cris avait procédé à une vaste consultation de chacune des communautés locales cries.²¹⁶ Entre autres, l'accord de principe précisait que des changements seraient apportés au projet de la Baie James pour satisfaire les Cris et les Inuit, que des compensations financières seraient octroyées aux autochtones et que des administrations régionales cries et inuit seraient créées.²¹⁷ En échange, les autochtones devaient renoncer à toute poursuite et céder leurs droits sur les terres du Québec.²¹⁸

Moins d'une semaine après la signature de l'entente de principe, la Cour d'appel du Québec annulait la décision du juge Albert Malouf. A l'unanimité, les cinq juges de cette Cour soutinrent que les Cris et les Inuit avaient adopté le mode de vie des blancs et que la notion de droits autochtones était tellement ambiguë qu'il était impossible de l'invoquer pour émettre une injonction visant à faire cesser les travaux. Les autochtones portèrent ce jugement en appel devant la Cour suprême du Canada mais cette dernière n'eût pas à se prononcer. Le 11 novembre 1975, à la suite d'une autre année de négociations intensives, l'entente finale, appelée la Convention de la Baie James et du Nord québécois,

215 Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *La négociation d'un mode de vie*, *op.cit.*, p. 21.

216 Voir le témoignage de l'ex-Grand chef Billy Diamond dans Canada, Chambre des communes, *Procès-Verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 6, *op.cit.*, p. 6:10.

217 Rouland, Norbert, *op.cit.*, p. 45.

218 *Ibid.*, p. 45.

219 Bien que signée en novembre 1975, la Convention n'entra officiellement en vigueur

était signée.²¹⁹ Celle-ci fut ratifiée un mois plus tard par toutes les communautés locales crées.²²⁰

En conclusion de ce court historique des événements qui ont conduit à la signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, il faut retenir que c'est la décision du juge Albert Malouf, reconnaissant les droits des autochtones sur leurs terres, qui a poussé le gouvernement du Québec à négocier. C'est aussi une décision juridique qui a amené les Cris à la table des négociations. Les jugements des tribunaux, bien que contradictoires sur les droits des aborigènes, auront donc tracé la voie à un pacte politique. Comment ne pas retenir également la détermination de tout un peuple à sauvegarder son mode de vie. Les Cris étaient tellement déterminés qu'ils réussirent à faire cesser complètement les travaux de la Baie James en novembre 1973. Bien que la reprise ultérieure des travaux ne laissât guère le choix aux dirigeants crés en ce qui a trait à la signature d'une entente, ils surent tout de même négocier un accord qui fait la fierté de leur peuple. Au sujet de la Convention, l'ex-Grand chef Billy Diamond déclarait: "notre population en est fière non seulement pour elle-même mais pour l'avenir de tous nos gens, de leurs enfants et de leurs petits enfants. Cette Convention concrétise les droits que les Indiens du Canada réclament depuis très longtemps".²²¹

que le 30 octobre 1977 suite à la promulgation de deux lois visant à l'approuver; la première, de l'Assemblée nationale du Québec, est la *Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois* tandis que la seconde, du Parlement canadien, est la *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois*. En plus, le gouvernement du Québec dut faire adopter plus d'une vingtaine de lois pour mettre en application la Convention. Voir à ce sujet: Moss, Wendy, "The Implementation of the James Bay and Northern Québec Agreement", dans Morse, Bradford (ed), *op.cit.*, pp. 684-694.

²²⁰ En tout, 922 Cris se sont prononcés en faveur de l'entente finale alors qu'un seul s'y est opposé. Bien que 99.9 pour cent des Cris aient approuvé la Convention, le taux d'absentéisme fut très élevé, soit 76 pour cent. Cela fait dire au professeur Jean Morisset que le processus de ratification de l'entente n'aura été qu'un simulacre de démocratie. Voir: Morisset, Jean, *Canada: Indianité et luttes d'espace*, Études et recherches, Département de géographie, Université du Québec à Montréal, Montréal, mars 1983, p. 53.

Premier règlement d'une revendication globale au Canada et premier règlement d'une revendication autochtone au Québec, la Convention de la Baie James et du Nord québécois est un document de plus de 483 pages, écrit dans un jargon administratif et juridique très complexe.²²² Il convient maintenant d'en présenter les principales dispositions.

3.2 *Les principaux éléments de la Convention*

En acceptant de prendre part à la Convention, les Cris du Québec ont échangé leurs droits ancestraux pour des droits et des avantages plus spécifiques. Pour reprendre les termes d'une étude du gouvernement québécois, la Convention "établit les modalités d'un nouveau contrat social pour les autochtones du territoire de la Baie James et du Nouveau-Québec et instaure une série de mesures administratives devant permettre aux autochtones de définir et de contrôler eux-mêmes leur destinée".²²³ Pour les fins de notre mémoire, nous avons réuni les principaux éléments de la Convention dans les catégories suivantes: l'extinction des droits ancestraux et les indemnités financières, le

221 Voir le témoignage de l'ex-Grand chef Billy Diamond dans Canada, Chambre des communes, *Procès-Verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 6, *op.cit.*, p. 6:13.

222 Précisons ici que depuis la signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, des ententes complémentaires ont été signées entre les autochtones du Nouveau-Québec et le gouvernement québécois. Ces accords complémentaires sont venus amender ou compléter certaines parties de la convention signée en 1975. Le dernier accord du genre conclu entre les Cris et le gouvernement du Québec est la Convention de La Grande (1986). Par cette entente, en échange d'une somme de 110 millions de dollars, les Cris se sont engagés à ne pas intenter de poursuites judiciaires visant à empêcher la construction de cinq nouvelles centrales hydro-électriques sur le complexe La Grande. Voir à ce sujet: Le Cours, Rudy, "Pour 110 millions, Hydro-Québec a le feu vert des Cris de la Baie James", dans *Le Soleil*, Québec, le vendredi 7 novembre 1986, pp. A-1 et A-2 et Laberge, Yvon, "Pour 110 millions, les Cris ouvrent la porte à la phase II de la Baie James", dans *La Presse*, Montréal, le vendredi 7 novembre 1986, p. B-1.

223 Québec, Ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme, *Les Cris et les Naskapis du Québec. Leur milieu socio-économique*, Direction des communications, Québec, 1984, p. 11.

régime des terres, l'administration locale et régionale, l'éducation, les services de santé et les services sociaux, la protection de l'environnement, la police et l'administration de la justice, le développement économique et social et, finalement, les activités traditionnelles.

3.2.1 *L'extinction des droits ancestraux et les indemnités financières*

Nous avons montré au premier chapitre que les traités passés avec les Amérindiens, avant et après la Confédération, visaient tous à éteindre les droits ancestraux des autochtones. La Convention de la Baie James et du Nord québécois ne fait pas exception à cette règle. L'article 2.1 de cette dernière se lit comme suit:

En considération des droits et des avantages accordés aux présentes aux Cris de la Baie James et les Inuit du Québec, les Cris de la Baie James et les Inuit du Québec cèdent, renoncent, abandonnent et transportent par les présentes tous leurs revendications, droits, titres et intérêts autochtones, quels qu'ils soient, aux terres et dans les terres du Territoire et du Québec, et le Québec et le Canada acceptent cette cession.²²⁴

En échange de la remise de leurs droits ancestraux, les Cris et les Inuit se sont vus accorder une indemnité de base de \$150 millions qu'ils doivent se partager dans une proportion approximative de 60 pour cent pour les premiers et de 40 pour cent pour les seconds. Il a été prévu que cette indemnité de \$150 millions doit être versée en deux montants égaux de \$75 millions respectivement appelés la première tranche et la deuxième tranche.²²⁵ En plus de l'indemnité de base, les Cris et les Inuit se partageront un montant additionnel de \$75 millions, appelé la troisième tranche²²⁶, en guise

²²⁴ Québec, Parlement, *La Convention de la Baie James et du Nord québécois et les conventions complémentaires 1, 2, 3, 4, 5 et 6*, Editeur officiel du Québec, Québec, 1980, p. 6.

²²⁵ Le versement de la première tranche des \$75 millions a été échelonné sur une période de dix ans qui s'est terminée le 1er janvier 1985. La deuxième tranche doit être versée aux Cris et aux Inuit par versements calculés d'après la puissance des centrales hydro-électriques construites sur le territoire de la Baie James. Ce deuxième montant de \$75 millions doit être versé en entier au plus tard le 31 décembre 1996.

²²⁶ Cette troisième tranche de \$75 millions est versée sous forme de débentures de la province de Québec. L'émission de ces dernières s'est étendue sur une période de

d'indemnisation pour le développement et l'exploitation futurs du territoire. L'indemnisation totale est donc de \$225 millions et la part des Cris s'élève à plus de \$135 millions. De ce dernier montant, à peu près \$20 millions ont été versés par le gouvernement fédéral. Le reste a été et sera versée par le gouvernement du Québec. Pour administrer les indemnisations, la Convention a prévu la mise sur pied d'un organisme dont les Cris ont le contrôle, soit le Bureau des indemnités.²²⁷

Enfin, la Convention donne une grande latitude aux communautés locales cries en ce qui concerne la question de l'admissibilité à titre de bénéficiaires. En effet, en plus des personnes ayant le statut amérindien selon les critères de la *Loi sur les Indiens*, elle stipule que toute personne d'ascendance crie ou amérindienne et reconnue par l'une des huit communautés locales cries comme ayant été l'un de ses membres est admissible à titre de bénéficiaire.

3.2.2 *Le régime des terres*

Suite à la Convention, le territoire de la Baie James a été divisé en quatre catégories de terre: les terres de catégorie IA et IB, les terres de catégorie II et les terres de catégorie III.

La catégorie IA est constituée par huit parcelles de terre mises de côté à l'usage exclusif des bandes cries. D'une superficie d'environ 3 300 km carrés, ces terres ont été cédées au gouvernement fédéral par le gouvernement du Québec. Ce dernier y conserve cependant la nue-propiété. Avant l'adoption de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, chacune de ces huit parcelles de terre avait un statut semblable à celui d'une réserve amérindienne et demeurait donc sous la juridiction de la *Loi sur les Indiens*.

quatre années et arrivera à échéance les 1er novembre 1995, 1996, 1997, 1998 et 1999.

²²⁷ Voir à l'annexe B le total des sommes administrées par le Bureau des indemnités au 31 mars 1986.

Les terres de catégorie IB, d'une superficie d'environ 2 245 km carrés, sont également réservées à l'usage exclusif des Cris mais elles demeurent sous juridiction provinciale. La propriété de ces terres est dévolue à des corporations cries. Toutefois, elles ne peuvent être vendues ou cédées qu'au gouvernement du Québec.

Les terres de catégorie II, plus de 69 995 km carrés, sont de compétence provinciale et les Cris y conservent des droits particuliers dans le domaine des activités traditionnelles. Pour des fins de développement, le Québec peut prendre possession de ces terres à condition de les remplacer.

Les terres de catégorie III, d'une superficie d'environ 280 000 km carrés, sont accessibles à toute la population québécoise puisqu'elles constituent des terres publiques ordinaires. Cependant, les Cris peuvent y pêcher, chasser et piéger à longueur d'année. Certaines espèces animales leur sont aussi spécifiquement réservées pour la pratique de ces activités traditionnelles.

Par ailleurs, il faut mentionner que, sur les trois catégories de terre, le Québec conserve la propriété des droits aux minéraux et des droits tréfonciers. Toutefois, sur les terres de catégorie I, il ne peut exploiter les richesses naturelles sans avoir obtenu au préalable le consentement des communautés cries. Enfin, le gouvernement québécois a des droits d'expropriation sur les terres réservées aux autochtones. Dans le cas des terres de catégorie I, ce droit ne peut s'exercer qu'à des fins d'établissement de servitudes publiques. Toute terre expropriée doit être remplacée ou indemnisée.

3.2.3 *L'administration locale et régionale*

Le chapitre 9 de la Convention recommandait au Parlement d'adopter une législation spéciale concernant l'administration locale sur les terres de catégorie IA. Au surplus, ce

chapitre stipule les pouvoirs que le Parlement devra déléguer aux bandes crie.²²⁸ Avant l'adoption de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, les huit parcelles de terre de catégorie IA étaient administrées par des Conseils de bande tels que régis par la *Loi sur les Indiens*. Les terres de catégorie IB sont administrées par des municipalités de village cri qui sont régies par la *Loi sur les cités et villes du Québec* sous réserve de certains amendements. Les fonctions de maire et d'échevin sont tenues par les mêmes personnes qui administrent les terres de catégorie IA. En ce qui a trait aux terres de catégorie II, elles sont gérées par un Conseil régional de zone dont la moitié des membres sont nommés par l'Administration régionale crie et l'autre moitié par la Municipalité de la Baie James. Enfin, les terres de catégorie III sont sous la responsabilité de la Municipalité de la Baie James.

La Convention a aussi prévu la mise sur pied d'un organisme qui vise à coordonner les services pour les bandes crie, soit l'Administration régionale crie (ARC). Cette dernière est dirigée par un Conseil où siège le Chef et un autre membre de chaque bande. Son exécutif comprend cinq représentants; trois sont nommés par le Conseil tandis que deux autres, le président et le vice-président, sont élus au suffrage universel dans chacune des communautés crie. L'ARC coordonne et administre certains programmes sur les terres de catégorie I et nomme les représentants cris au sein de différentes entités créées par la Convention. Précisons que pour "pouvoir administrer des programmes (...), l'ARC doit être mandatée par des résolutions des conseils de bande."²²⁹ Ainsi, "les bandes jouissent d'un pouvoir réel en ce qui concerne les programmes de l'ARC, car elles pourront toujours révoquer les mandats (...) accordés à l'ARC d'administrer des programmes locaux en leurs noms."²³⁰

228 Voir à l'annexe C le texte du chapitre 9 de la Convention.

229 Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *La négociation d'un mode de vie*, op.cit., p. 97.

230 *Ibid.*, p. 99.

Enfin, le Bureau des indemnités, organisme dont la majorité des représentants sont élus dans chacune des communautés crie, gère le fonds d'indemnisation.

3.2.4 L'éducation

Le chapitre 16 de la Convention prévoit la création d'une Commission scolaire crie. Mise sur pied en 1978, cette dernière exerce des pouvoirs semblables à ceux des autres commissions scolaires du Québec. De plus, la Commission scolaire crie jouit de pouvoirs spéciaux en vue de veiller à la protection de la culture autochtone. Sa juridiction s'étend à toutes les écoles autochtones situées dans chacune des communautés crie et sa compétence s'applique à l'enseignement primaire et secondaire ainsi qu'à l'éducation des adultes. Selon l'anthropologue Richard F. Salisbury, de l'Université McGill, la Commission scolaire crie connaît un véritable succès: "...there are now almost twice as many Cree children in school as there were in 1971, with students spending many more years of their lives as school attenders than was the case in 1971."²³¹

3.2.5 Les services de santé et les services sociaux

Conformément au chapitre 14 de la Convention, un Conseil régional crie de la santé et des services sociaux a été créé. Celui-ci jouit des mêmes pouvoirs que tout autre CRSSS du Québec et assume l'administration d'un Centre hospitalier (Chisasibi) tout en ayant la responsabilité des dispensaires locaux. De plus, le Conseil régional crie de la santé et des services sociaux peut exercer les pouvoirs appartenant à l'une ou l'autre des institutions suivantes: Centre hospitalier, Centre d'accueil, Centre de services sociaux et Centre local de services communautaires. Sa compétence s'étend sur les terres des catégories IA, IB et II.

²³¹ Salisbury, Richard F., *A Homeland for the Cree, Regional Development in James Bay 1971-1981*, McGill-Queen's University Press, Kingston, 1986, p. 120.

3.2.6 *La protection de l'environnement*

En vertu du chapitre 22 de la Convention, les Cris ont un droit de regard sur la mise en valeur des ressources dans le territoire de la Baie James. Un comité consultatif tripartite (Canada, Québec, Cris) sur l'environnement agit à titre de conseiller auprès des gouvernements. Ce comité veille également à l'administration et la gestion du régime de protection de l'environnement et du milieu social établi par la Convention. Il est composé de 13 membres. L'ARC et les gouvernements du Québec et du Canada y nomment chacun quatre représentants alors que le président du comité mixte sur la chasse, la pêche et le piégeage y siège d'office. Enfin, mentionnons que les Cris participent à trois autres comités permanents chargés de prévoir les répercussions de tout projet de développement sur l'environnement et sur la société crie.

3.2.7 *La police et l'administration de la justice*

Le chapitre 19 de la Convention prévoit la création d'unités de la Sûreté du Québec composées de Cris. Celles-ci ont le mandat de faire appliquer les règlements des bandes ainsi que les lois provinciales et fédérales. Toute nomination des membres des unités cries de la Sûreté du Québec doit être approuvée par l'ARC. De plus, en vertu de l'article 64 de la *Loi de police du Québec*, les bandes cries peuvent nommer des "constables spéciaux" qui, sur les terres de catégorie I-A, ont des attributions similaires à celles des agents de police de municipalité. C'est donc dire que les communautés cries peuvent créer leur propre corps policier.

En ce qui concerne l'administration de la justice sur les terres de catégorie I, II et III, elle a été dévolue au ministre de la justice du Québec. Plus particulièrement, l'administration de la justice sur le territoire de la Baie James relève du district de l'Abitibi. Tous les juges désignés par le ministre de la justice du Québec dans ce district

doivent avoir une connaissance des us, coutumes et de la psychologie des Cris. De surcroît, des juges de paix, dont les nominations sont assujetties à l'approbation des bandes cries, ont le mandat de juger les infractions aux règlements adoptés par ces dernières. Enfin, les tribunaux chargés de rendre la justice dans le district de l'Abitibi sont itinérants; c'est-à-dire que, lorsque les circonstances le permettent, ils doivent tenir leurs audiences dans les diverses communautés cries.

3.2.8 Le développement économique et social

Le chapitre 28 de la Convention a pour objectif de favoriser le développement économique et social des Cris. A cette fin, la Société de développement autochtone de la Baie James (SODAB) a été créée. Cette dernière, filiale de la Société de développement de la Baie James, est administrée par un Conseil de cinq membres dont deux sont désignés par l'ARC. De plus, la Convention a donné naissance à trois organismes entièrement autochtones: l'Association crie des trappeurs, l'Association crie de pourvoirie et de tourisme ainsi que l'Association crie d'artisanat autochtone. Pour étudier l'application et l'efficacité des programmes gouvernementaux en matière de développement économique et communautaire autochtone, un comité mixte a été mis sur pied. Ce comité est composé de neuf membres dont cinq sont nommés par l'ARC. Enfin, le chapitre 28 précise que les Cris sont admissibles à tous les programmes gouvernementaux d'aide au développement économique, qu'ils proviennent du fédéral ou du Québec.

3.2.9 Les activités traditionnelles

Plusieurs sections de la Convention sont consacrées au mode de vie traditionnel des Cris. Le chapitre 24, concernant les activités de chasse, de pêche et de trappage, indique que sur les terres de catégorie IA, IB et II, les Cris sont les seuls à pouvoir exercer ces

activités ou à pouvoir autoriser des non-autochtones à en faire de même. Sur les terres de catégorie III, tous peuvent s'adonner à la chasse, à la pêche et au trappage. Cependant, les Cris peuvent y pratiquer leurs activités traditionnelles durant toute l'année et ils y ont des droits exclusifs sur certaines espèces animales. Pour veiller au respect du régime de chasse, de pêche et de trappage institué par la Convention, le chapitre 24 prévoit également la création d'un comité mixte (Cris, Inuit, Canada, Québec). Six autochtones (trois Cris et trois Inuit) siègent à ce comité composé de douze représentants. Enfin, probablement le fait saillant de la Convention en ce qui regarde les activités traditionnelles des autochtones, le chapitre 30 a créé un programme de revenu annuel garanti pour les chasseurs et les piégeurs Cris.²³² En vertu de ce programme, tous les Cris qui consacrent un minimum de 120 jours durant l'année aux activités de chasse et de piégeage sont admissibles à recevoir des prestations afin de vivre convenablement de la pratique des activités traditionnelles.

En conclusion, bien que les Cris du Québec aient renoncé à leurs titres ancestraux, il demeure que les principaux chapitres de la Convention leur accordent des droits et des avantages que réclament encore la majorité des nations autochtones du Canada. Bien peu d'entre elles, en effet, peuvent prétendre jouir de droits et de privilèges semblables à ceux des Cris. Il est donc juste d'affirmer que la Convention donne des moyens

232 L'anthropologue Ignatius E. La Rusic a réalisé une étude sur les cinq premières années d'application du Programme de la sécurité du revenu des chasseurs et des piégeurs Cris qu'il considère comme un succès. Dans sa conclusion, La Rusic écrit que "le Programme a eu des effets extrêmement positifs. Pour les Cris, il remplit la fonction pour laquelle il avait été conçu, à savoir l'organisation d'un mode de subvention à un aspect de leur économie, les activités de subsistance. (...) Pour les chasseurs, la reconnaissance concrète de leur mode de vie à travers un programme leur permettant de ne pas avoir d'appréhension quant à l'avenir, reste certainement l'élément positif majeur". Voir: Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *La sécurité du revenu pour les Indiens vivant de la chasse*, par Ignatius E. La Rusic, Direction de la recherche, Ottawa, 1982, p. 107.

importants aux Cris afin qu'ils puissent accroître leur autonomie et favoriser leur développement culturel, social et économique.

3.3 *Les différentes significations de la Convention*

La Convention de la Baie James et du Nord québécois n'a évidemment pas la même signification pour chacun de ses principaux signataires. Alors qu'elle permet au gouvernement du Québec d'assurer le développement de son territoire nordique et qu'elle libère le gouvernement fédéral de certaines responsabilités vis-à-vis des autochtones qui y ont adhéré, la Convention consolide, selon les Cris, leur identité et reconnaît qu'ils ont des droits sur leurs terres.

3.3.1 *Pour le gouvernement du Québec*

Tel que l'affirme Norbert Rouland, "il paraît évident que le gouvernement du Québec a obtenu par la signature de l'Entente la satisfaction de ses aspirations fondamentales".²³³

La Convention permet d'abord et avant tout au gouvernement québécois d'assurer le développement des ressources de son territoire du Nord en respectant les obligations que lui a conférées la loi de 1912 sur l'extension des frontières du Québec. Comme nous en avons fait mention auparavant, il était du devoir du Québec, selon la loi de 1912, de régler les revendications territoriales des autochtones avant de procéder à tout projet de développement. En introduction à la Convention, le négociateur du Québec, John Ciaccia, indique que les principes qui ont guidé le gouvernement lors des négociations étaient le développement des ressources du Nord et la reconnaissance des droits aborigènes.

²³³ Rouland, Norbert, *op.cit.*, p. 168.

En entreprenant nos négociations avec les autochtones, nous nous sommes inspirés de deux principes directeurs d'égale importance. Le premier de ces principes, c'est que le Québec a besoin d'utiliser les ressources de son territoire, de tout son territoire. (...) Le deuxième principe, c'est que nous devons reconnaître les besoins des autochtones, tant des Cris que des Inuit, dont la culture et le mode de vie diffèrent de la culture et du mode de vie des autres Québécois.²³⁴

Ces deux objectifs ont pu être conciliés par la Convention et, selon John Ciaccia, "le gouvernement du Québec et les autochtones ont raison de penser qu'ils partagent une même victoire".²³⁵

Par la signature de l'Entente, le Québec obtient également la maîtrise effective d'un territoire qu'il avait pratiquement ignoré.²³⁶ La Convention lui permet d'exercer clairement sa juridiction sur les terres du Nord et y instaurer certaines institutions.

Depuis 1912, ces vastes étendues, faisaient bel et bien partie du Québec, mais nos droits sur ces territoires n'étaient pas suffisamment définis. La Convention supprimera à ce sujet toute incertitude et toute équivoque. La juridiction sera établie d'une manière précise et définitive. (...) Le gouvernement du Québec a saisi l'occasion que lui offraient ces négociations pour réorganiser le territoire et y implanter les institutions et les structures qui confirment le rôle qu'il entend y jouer.²³⁷

La Convention permet donc au Québec d'affirmer sa juridiction sur plus de 1 061 818 000 km carrés par la mise sur pied, entre autres, d'administrations municipales et régionales.

Enfin, mentionnons que pour le gouvernement du Québec l'extinction des droits aborigènes sur les terres de la Baie James et du Nord était un préalable à la signature de tout accord. Comme l'a fait remarquer Norbert Rouland, la décision du juge Albert

234 Québec, Parlement, *La Convention de la Baie James et du Nord québécois et les conventions complémentaires 1, 2, 3, 4, 5 et 6*, op.cit., p. XX.

235 *Ibid.*, p. XXIII.

236 Rouland, Norbert, *op.cit.*, p. 168.

237 John Ciaccia dans Québec, Parlement, *La Convention de la Baie James et du Nord québécois et les conventions complémentaires 1, 2, 3, 4, 5 et 6*, op.cit., p. XIII.

Malouf avait démontré que l'existence de droits aborigènes au Québec n'émanait pas de simples supputations anthropologiques.²³⁸ La reconnaissance des droits autochtones en 1973 par la Cour supérieure du Québec avait entraîné l'arrêt des travaux sur l'un des plus grands chantiers hydro-électriques au monde, d'où la nécessité d'éteindre de tels droits pour le gouvernement.²³⁹ Cela, les Cris l'avaient très bien saisi.²⁴⁰

3.3.2 Pour le gouvernement canadien

L'objectif principal de l'Etat canadien en participant aux négociations qui ont mené à la signature de la Convention était de respecter ses obligations constitutionnelles envers les Amérindiens et les terres qui leurs sont réservées.²⁴¹ Tout au long des négociations, le gouvernement fédéral a permis une aide financière aux Cris et aux Inuit pour qu'ils puissent s'assurer d'une assistance professionnelle adéquate.²⁴² Dans le cas des Cris, le total des sommes qui leur ont été prêtées s'élevait à 3.2 millions de dollars.²⁴³ Egalement, le gouvernement canadien avait l'obligation de dédommager les Cris pour une

²³⁸ Rouland, Norbert, *op.cit.*, p. 61.

²³⁹ En 1974, le coût quotidien de l'arrêt des travaux de la Baie James était estimé à 500,000 dollars. Suite au verdict du juge Albert Malouf, le gouvernement québécois ne pouvait donc plus accepter le risque de voir les travaux paralysés. A ce sujet, voir: Rouland, Norbert, *op.cit.*, p. 38-39.

²⁴⁰ Selon James O'Reilly, l'extinction des droits autochtones "était la condition essentielle et fondamentale posée par le Québec pour le règlement des titres de propriété". Sans la clause d'extinction, le gouvernement n'aurait donc accepté aucune entente. Voir le témoignage de James O'Reilly dans Canada, Chambre des communes, *Procès-Verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 6, *op.cit.*, p. 6:21.

²⁴¹ L'article 91 (24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* indique que les Amérindiens et les terres réservées à ces derniers sont de responsabilité fédérale.

²⁴² Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *La négociation d'un mode de vie*, *op.cit.*, p. 27.

²⁴³ Voir le témoignage de l'ex-Grand chef Billy Diamond dans Canada, Chambre des communes, *Procès-Verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 7, le mercredi 26 janvier 1977, p. 7:10.

partie de l'extinction de leur titre. En effet, les dispositions de la loi de 1912 sur l'extension des frontières du Québec ne s'appliquaient que dans les limites du territoire cédé. Il appartenait donc à l'Etat canadien de verser une indemnisation aux Cris pour les titres aborigènes éteints par la Convention et situés au sud de la rivière Eastmain.²⁴⁴

Selon Norbert Rouland, tout au long des négociations le gouvernement fédéral aura fait preuve d'un manque de combativité. Il explique ce manque d'ardeur de l'Etat canadien à défendre les intérêts des Cris et des Inuit par une politique visant à abandonner aux provinces le règlement du sort des autochtones.²⁴⁵ Cette politique avait été affirmée dans le Livre blanc de 1969 élaboré par le MAINC. Cette interprétation de Norbert Rouland a été corroborée plus tard par une étude du gouvernement fédéral.²⁴⁶ Cette dernière soutient que la performance du MAINC à la table des négociations était essentiellement passive. Cependant, le ministère était "pressé de remettre à la province la responsabilité de fournir les services communautaires tels que l'éducation, conformément à la politique énoncée dans le Livre blanc de 1969".²⁴⁷ Par la Convention, le gouvernement fédéral aura donc échangé son rôle de dispensateur direct de services pour un rôle de pourvoyeur de fonds.²⁴⁸ Toutefois, les millions obtenus par les Cris pour l'extinction de leur titre lui servira par la suite de prétexte "pour réduire son soutien socio-économique et restreindre progressivement l'accès de ces "riches Indiens" aux programmes généraux d'aide économique aux autochtones".²⁴⁹

244 Voir: Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *La négociation d'un mode de vie*, *op.cit.*, p. 28.

245 Rouland, Norbert, *op.cit.*, p. 169.

246 Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *La négociation d'un mode de vie*, *op.cit.*.

247 *Ibid.*, p. 27.

248 *Ibid.*, p. 27.

249 Marcil, Claude et Danielle Thibault, *op.cit.*, p. 180.

3.3.3 Pour les Cris

Etant donné que la base de leur subsistance, c'est-à-dire l'existence de leur mode de vie traditionnel, était mis en danger par le projet hydro-électrique et que les rapports de force entre eux et le gouvernement du Québec étaient pour le moins inégaux, les Cris considèrent que la Convention de la Baie James et du Nord québécois constitue un compromis acceptable et que son contenu est satisfaisant.²⁵⁰ Pour les Cris, l'Entente représente à plusieurs égards la Charte de leurs droits.²⁵¹

Loin d'éteindre leurs droits ancestraux, les Cris prétendent que la Convention en représente plutôt la reconnaissance. La Convention, soutiennent-ils, a donné lieu à un échange de droits non définis et confus pour des droits d'une nature et d'une portée beaucoup plus précises. A ce sujet, écoutons l'ex-Grand chef Billy Diamond:

Pour nous le terme "extinction" veut dire que nous renonçons à nos revendications à l'égard du territoire en échange des avantages et droits énumérés dans l'Entente. Avant notre action en justice, et plus précisément avant les négociations précédentes sur nos intérêts dans la région, le gouvernement du Québec ne reconnaissait même pas nos droits. Il estimait que nous n'avions aucun droit, mais seulement des privilèges dont on pouvait nous priver sans notre consentement. Mais lorsque nous avons accepté la convention finale, notre peuple croyait qu'il échangeait ses droits pour d'autres droits légalement reconnus dans l'Entente, et surtout reconnus par écrit.²⁵²

250 Grand conseil des Cris du Québec, *Mémoire à la Commission parlementaire de la présidence du Conseil et de la Constitution*, 1983, p. 3.

251 *Ibid.*, p. 5.

252 Voir le témoignage de l'ex-Grand chef Billy Diamond dans Canada, Chambre des communes, *Procès-Verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 7, *op.cit.*, p. 7:14.

253 Avant la Convention, les droits des Cris ne revêtaient trop souvent qu'un simple aspect symbolique pour les blancs. A titre d'exemple, le Chef Péter Gull de la bande de Waswanipi mentionnait, en 1977, qu'avant la signature de l'Entente, les droits de chasse et de trappe des membres de sa communauté n'étaient pas reconnus par le gouvernement du Québec et que les gardes forestiers leur faisaient beaucoup de difficultés. Les droits de chasse et de trappe des Cris sont, en vertu de la Convention, maintenant reconnus et protégés. Voir le témoignage du Chef

La Convention est donc venue coiffer d'une reconnaissance juridique les droits aborigènes des Cris.²⁵³ Toujours selon l'ex-Grand chef Billy Diamond, "les Cris ont consolidé leur identité et prouvé que leurs droits sont beaucoup plus forts maintenant qu'ils sont consignés par écrit".²⁵⁴

En plus d'avoir donné une reconnaissance juridique à leurs droits aborigènes, les Cris estiment que la Convention leur a tracé la voie à l'autonomie gouvernementale. Plusieurs de ses dispositions avaient pour conséquence d'accroître leur mainmise sur leurs propres affaires, notamment au niveau régional.

The Agreement itself provides for self-government in many areas and provides for a substantial measure of regional self-government through a range of Cree-controlled entities and institutions such as the Cree Regional Authority, the Cree School Board and the Cree Board of Health and Social Services of James Bay.²⁵⁵

Sur le plan régional, on l'a vu, les Cris participent à de nombreux comités consultatifs et gèrent certaines institutions.²⁵⁶ La Convention, comme le souligne Richard F. Salisbury, leur permet de s'engager davantage dans l'élaboration de programmes et de services.

Peter Gull dans Canada, Chambre des communes, *Procès-Verbaux et témoignages du Comité des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 8, le vendredi 28 janvier 1977, p. 8:7.

²⁵⁴ Voir le témoignage de l'ex-Grand chef Billy Diamond dans Canada, Chambre des communes, *Procès-Verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 6, *op.cit.*, p. 6:13.

²⁵⁵ Grand conseil des Cris (du Québec), *Brief to the Special Committee on Indian Self-Government by the Grand Council of the Crees (of Québec) and the Cree Regional Authority*, May 25, 1983, Chisasibi, p. 2-3.

²⁵⁶ Pour la plupart, ces institutions, telles que la Commission scolaire crie et le Conseil régional crie de la santé et des services sociaux, sont intégrées à certains réseaux du gouvernement du Québec. Comme l'explique Richard F. Salisbury, il peut difficilement en être autrement: "A group of 7,000 people cannot ever hope to operate its own university to train doctors or teachers, and to control curriculum of that training. (...) Compatibility and interdependence with the wider Quebec health and educational system's, is, however, a condition for the viability of each smaller regional system. Regional systems of 10,000 people can exist, but only within larger systems of more than a million people." Salisbury, Richard F., *op.cit.*, p. 139.

Cree control means that the policy making board for each activity is made up almost exclusively of Cree, either elected as representatives of villages or appointed by the CRA or GCCQ.

(...) One of the implications of the taking over of the administration of regional services by the Cree is clearly that those services are now more responsive to local needs. Another implication is that a large proportion of Cree people are now engaged in running the regional administration.²⁵⁷

En dernier lieu, soulignons que la Convention permet également aux Cris de faire un choix entre deux modes de vie différents. En effet, par le chapitre 24 qui protège les droits de chasse, de pêche et de piégeage et le chapitre 28 qui traite du développement économique et social des Cris, ceux-ci ont "la possibilité de choisir entre une activité commerciale et les moyens de subsistance traditionnels que sont la chasse et la pêche ou bien encore, de combiner les deux modes de vie".²⁵⁸

En conclusion, les Cris sont satisfaits des termes de la Convention et ils considèrent que cette dernière constitue un pas dans la bonne direction en ce qui a trait à la satisfaction de leurs besoins et de leurs aspirations.²⁵⁹ Pour eux, la Convention est comme une Charte des droits ou une Constitution.

La Convention elle-même est un document 'global et exhaustif qui ressemble beaucoup à la Constitution d'un nouveau pays. Et c'est exactement ce que nous voulions. Nous avons eu la chance de négocier un règlement ou de traiter avec le gouvernement, ce que nos ancêtres n'avaient pu faire. Les thèmes de ce règlement ne nous ont pas été dictés, ils ont été négociés et ce sont les Cris, dans une position de force relative, qui les ont négociés.²⁶⁰

²⁵⁷ Salisbury, Richard F., *op.cit.*, p. 74.

²⁵⁸ Canada, Chambre des communes, *Procès-Verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 8, *op.cit.*, p. 8:8.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 8:14.

²⁶⁰ Le Grand chef des Cris, Ted Moses, cité dans Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires autochtones et du développement du Nord*, fascicule no 20, *op.cit.*, p. 20:41.

²⁶¹ Suite à l'entente de principe du 15 novembre 1974, le Chef Andrew Delisle de

A ceux qui les accusent de s'être vendus pour des miroirs²⁶¹, les Cris répondent qu'avec la Convention ils ont pu atténuer certaines conséquences néfastes du projet de la Baie James.²⁶² Aussi, ils croient qu'il leur revient à eux-seuls de décider si l'Entente leur est ou non favorable.²⁶³

3.4. *La mise en oeuvre de la Convention*

Lors des négociations menant à la conclusion de l'entente finale, il avait été établi que les détails précis des différents programmes allaient être déterminés au cours d'un long processus de mise en oeuvre.²⁶⁴ Si les Cris considèrent que le texte de la Convention est satisfaisant, le refus des gouvernements fédéral et québécois de mettre en application certaines de ses parties les plus importantes les aura vite fait déchanter.

Kahnawake a affirmé que les Amérindiens du Nord acceptaient plus facilement les miroirs offerts que ceux du Sud. Voir: Lacasse, Roger, *op.cit.*, p. 493. Aussi, il faut mentionner que plusieurs études ont soutenu que les autochtones s'étaient fait avoir en signant la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Entre autres, Peter Cumming écrit que "the James Bay settlement fails in dealing with the two essential requirements in a land claims settlement. On the one hand, it fails to do anything significant to effectively preserve the traditional identity. (...) On the other hand, the settlement does not provide a mechanism to bridge the people into the new identity of the emerging industrial society in Arctic Québec". Voir: Cumming, Peter, *Canada: Native Land Rights and Northern Development*, International Work Group for Indigenous Affairs, Copenhagen, 1977, p. 33. Pour d'autres critiques semblables, voir: Morisset, Jean, *Canada: Indianité et luttes d'espaces*, *op.cit.* et *L'identité usurpée. 1- L'Amérique écartée*, Editions Nouvelle Optique, Montréal, 1985, 163p. Voir aussi: Dommergues, Pierre, "L'affaire de la Baie James", dans *Le Monde Diplomatique*, novembre 1976, pp. 20-22.

262 Canada, Chambre des communes, *Procès-Verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 8, *op.cit.*, p. 8:15.

263 *Ibid.*, p. 8:15.

264 Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *Etude de la mise en oeuvre, par le gouvernement fédéral, de la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, Ottawa, février 1982, p. 7.

265 Il s'agit du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord

En mars 1981, devant deux comités permanents de la Chambre des communes²⁶⁵, les Cris ont fait valoir que la mise en oeuvre du chapitre 14 sur les services sociaux et de santé ainsi que du chapitre 28 sur le développement économique et social constituait un échec.

Sur le plan des soins de santé, les Cris ont accusé le gouvernement du Québec de ne pas avoir accordé les subventions nécessaires au Conseil régional cri de la santé et des services sociaux pour qu'il puisse mener à bien ses responsabilités.²⁶⁶ En 1981, le gouvernement québécois n'avait pas encore reconnu que le mandat du Conseil régional cri de la santé et des services sociaux comprenait plusieurs fonctions dont celles d'un Conseil régional de santé, d'un Centre local de services communautaires, d'un Centre de services sociaux et d'un Centre hospitalier.²⁶⁷ Quant au gouvernement fédéral, suite à la Convention, il avait commencé à abandonner ses responsabilités dans le domaine des services de santé et de bien-être destinés aux Cris et ce, contrairement à certaines dispositions de l'Entente.²⁶⁸ Enfin, en ce qui concerne le chapitre 28 sur le développement économique et social, les Cris ont accusé le gouvernement fédéral d'avoir peu fait pour améliorer les infrastructures sanitaires de leurs collectivités.²⁶⁹

canadien et du Comité permanent de la Santé, du bien-être social et des affaires sociales.

²⁶⁶ Voir à ce sujet: Grand conseil des Cris (du Québec), *Cree Brief to the Standing Committee of the House of Commons on Health, Welfare and Social Affairs*, May 19, 1981, 17p.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 13.

²⁶⁸ L'article 2.11 de la Convention stipule qu'aucune de ses dispositions ne porte atteinte aux droits des autochtones en tant que citoyens canadiens du Québec et qu'en plus de profiter des mêmes droits et avantages que tous les autres citoyens du Canada, ils peuvent continuer de jouir de ceux prévus à la *Loi sur les Indiens*. L'article 2.12 indique que tous les programmes et les obligations des gouvernements fédéral et québécois continueront de s'appliquer aux Cris de la même façon qu'ils s'appliquent aux autres Amérindiens du Canada et du Québec.

²⁶⁹ Grand conseil des Cris (du Québec), *Cree Brief to the Standing Committee of the House of Commons on Health, Welfare and Social Affairs*, *op.cit.*, p. 6.

6 Résultat de l'échec de la mise en oeuvre de la Convention sur deux de ses plus importants chapitres, plusieurs jeunes enfants cris sont morts d'une épidémie de gastro-entérite à l'été de 1980. Aussi, plusieurs cas de tuberculose furent relevés dans les communautés cries.

Devant l'absence d'une aide gouvernementale, les Cris ont dû puiser dans leur fonds d'indemnisation pour contribuer à l'amélioration des soins de santé et à l'installation d'équipements sanitaires.²⁷⁰ Ce fonds avait été constitué à même les indemnités versées par les gouvernements fédéral et québécois pour la cession des droits aborigènes et devait servir uniquement de patrimoine aux générations futures.²⁷¹

Pour les Cris, il était clair que le gouvernement fédéral les avait abandonnés en ne leur fournissant qu'un minimum de services. De plus, les Cris avaient la conviction que les indemnités versées par l'Etat canadien provenaient des économies réalisées par l'abandon des programmes et des services qui leur étaient destinés.

The Crees are convinced that the objective and intent of the Department of Indian Affairs and Northern Development is to cut funds for the Crees, provide them with the least services possible, and that treat them as "rich" Indians. (...) The conclusion is inescapable that the Federal Government is recovering (if it has already not been recovered) the compensation given to the James Bay Crees by the savings it has been obtaining from not furnishing certain programs or services, reducing other programs and services and the funding for them, and by not conyng out its obligations under the Agreement and the Federal undertakings.²⁷²

Enfin, selon les Cris, à moins d'un remboursement, les gouvernements du Canada et du Québec avaient compromis pour toujours leur développement économique et social.²⁷³

270 Grand conseil des Cris (du Québec), *Cree Statement to the Standing Committee on Indian Affairs and Northern development*, March 26, 1981, p. 9-10.

271 *Ibid.*, p. 9.

272 *Ibid.*, p. 10 et 12.

273 Canada, Chambre des communes, *Procès-Verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 51, le 18 mai 1982, p. 51A:31.

Suite aux accusations des Cris, le gouvernement fédéral demanda une étude complète sur le processus de mise en oeuvre de la Convention.²⁷⁴ Cette même étude²⁷⁵, connue surtout sous le nom de rapport Tait²⁷⁶, était déposée en février 1982. Bien que ce rapport ne donnât pas entièrement raison aux Cris sur tous les points, il a corroboré plusieurs de leurs récriminations. Entre autres, le rapport Tait a déploré l'absence d'un mécanisme de mise en oeuvre de la Convention²⁷⁷ et souligné que l'obligation du gouvernement du Canada de continuer à fournir les programmes et les services destinés aux Cris avant la Convention aurait pu être mieux respectée.²⁷⁸ Peu après le dépôt du rapport d'étude, le Conseil des ministres décidait de verser une somme de 32,2 millions de dollars pour dédommager les Cris.²⁷⁹

- 274 Le gouvernement du Québec a également commandé une étude sur la mise en application de la Convention. Préparée par le Secrétariat des activités gouvernementales en milieu amérindien et inuit (maintenant le Secrétariat des Affaires autochtones), cette étude, intitulée *Revue de la mise en application de la Convention de la Baie James et du Nord québécois en territoire cri*, a été déposée en mars 1986 mais n'a pas encore été rendue publique. Il nous a donc été impossible de la consulter malgré une demande faite en ce sens auprès du Secrétariat des Affaires autochtones. Selon Robert Epstein, expert-conseil des Cris à Ottawa, ces derniers estiment que l'étude du gouvernement québécois est à sens unique; c'est-à-dire qu'elle ne tient pas compte de leur point de vue.
- 275 Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *Etude de la mise en oeuvre, par le gouvernement fédéral, de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, op.cit.*.
- 276 L'étude avait été confiée à un sous-ministre adjoint du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, M. John Tait.
- 277 Suite au rapport Tait, un organisme spécial, le Secrétariat des revendications du Québec, avait été créé au sein du MAINC en 1984 pour coordonner la mise en oeuvre des Conventions. Ce Secrétariat a cessé ses activités en mars 1986 après une réorganisation interne du MAINC. Selon les Cris, faisant partie du MAINC, le Secrétariat des revendications du Québec n'a pu jouer un rôle efficace car il ne possédait pas l'autorité suffisante pour veiller à ce que les différents ministères et organismes fédéraux ayant des responsabilités à leur égard puissent les acquitter.
- 278 Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *Etude de la mise en oeuvre, par le gouvernement fédéral, de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, op.cit.*, p. 27.
- 279 Voir à ce sujet: Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *La Convention de la Baie James et du Nord québécois, La Convention du Nord-Est québécois, Cris-Inuit-Naskapis, Rapports annuels 1985, 1984, 1983, 1982*, par le Secrétariat

Si les problèmes relevant de l'application du chapitre 14 sur les soins de santé se sont maintenant atténués, ceux découlant de la mise en oeuvre du chapitre 28 sur le développement économique persistent toujours. Le rapport Tait, concluant que les Cris n'avaient pas reçu d'aide importante des gouvernements à ce chapitre, avait pourtant suggéré que des stratégies de développement puissent être mises de l'avant par l'intermédiaire d'ententes avec le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER).²⁸⁰ Trois ans après le dépôt de ce rapport, l'application du chapitre 28 demeurait un échec.

Dans un mémoire présenté au Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien en mars 1985, les Cris ont fait savoir qu'une entente Canada/Québec sur le développement industriel et régional (EDIR) conclue en décembre 1984 ne faisait aucune référence à leur développement économique.²⁸¹ Les représentants des deux gouvernements avaient choisi de ne pas faire cas des besoins des autochtones. Le mémoire des Cris rapportait également que le Comité mixte de développement économique et communautaire prévu à l'article 28.8 de la Convention n'avait tenu que deux rencontres depuis sa création en 1975, que plusieurs communautés cries ne disposaient pas d'un approvisionnement fiable en électricité²⁸², que leur offre d'achat de Nordair en 1984 avait été rejetée par le Cabinet parce qu'elle "dépassait les

de la mise en oeuvre des revendications du Québec, décembre 1986.

280 Sur les conclusions du rapport Tait en ce qui concerne le développement économique des Cris, voir: Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *Etude de la mise en oeuvre, par le gouvernement fédéral, de la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, op.cit., pp. 64-74.

281 A ce sujet, voir: Grand conseil des Cris (du Québec) et Administration régionale crie, *Mémoire du Grand conseil des Cris (du Québec), de l'Administration régionale crie et des huit bandes cries du Québec présenté au Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien de la Chambre des communes*, le 5 mars 1985, 18p.

282 Doit-on rappeler que les communautés cries sont établies à proximité des plus grandes centrales hydro-électriques d'Amérique du Nord.

hypothèses habituelles au sujet du développement économique des Indiens²⁸³ et que la Société de développement autochtone de la Baie James (SODAB) n'avait pas suffisamment de fonds à sa disposition pour s'acquitter de ses devoirs. Les seuls progrès économiques des Cris, surtout le mémoire, ont été le résultat de leurs propres initiatives.²⁸⁴ Bref, Les Cris ont soutenu que les gouvernements s'étaient donnés peu de peine en vue de leur permettre d'atteindre l'indépendance économique.

La mise en oeuvre de la Convention est tellement inefficace que cela attira l'attention du Vérificateur général du Canada. Dans son rapport de 1986, ce dernier corroborait les dires des Cris. Selon le Vérificateur général:

Il est essentiel qu'un ministère soit chargé de coordonner la mise en vigueur des ententes. Bien qu'il s'agisse là du rôle du MAINC, ce dernier, avons-nous pu constater, ne peut exercer sur les autres ministères et organismes fédéraux l'influence requise pour les obliger à remplir les obligations que leur imposent les ententes.²⁸⁵

De plus, le Vérificateur général rapporte que le coût des obligations dont le gouvernement fédéral ne s'est pas encore acquitté envers les Cris et les Inuit est évalué à 190 millions de dollars.²⁸⁶

283 Grand conseil des Cris et Administration régionale crie, *op.cit.*, p. 12.

284 En utilisant leur fonds d'indemnisation, les Cris ont entre autres mis sur pied une compagnie de transport aérien (Air Creebec Inc.) ainsi qu'une compagnie de construction. Notons cependant que, malgré la mauvaise mise en oeuvre de la Convention, le revenu familial des Cris n'a rien à envier à celui des autres Canadiens. Selon Richard F. Salisbury: "What is most striking overall is the growth in total income-an increase of over 400 per cent. That becomes less striking when we consider that inflation of 186 per cent has cut the value of the dollar almost by half between 1971 and 1981. Considering that the total number of Cree has increased by about 20 per cent over the same period, the real income of all Cree has gone up by about 83 per cent per capita during these years. They have indeed done better than most Canadians. The average Cree family income in 1981 terms is \$14,366, within the range of most Canadian families." Salisbury, Richard F., *op.cit.*, p. 93.

285 Canada, Bureau du Vérificateur général du Canada, *op.cit.*, paragraphe 11.107.

286 *Ibid.*, paragraphe 11.108.

Dans le but de parfaire le processus de mise en oeuvre de la Convention, les Cris, de concert avec les Inuit, ont présenté au gouvernement fédéral, au début de 1986, un document de travail²⁸⁷ dans lequel quelques solutions originales sont proposées. Ce document fait d'abord état du fait que la hâte d'en arriver à une entente lors des négociations de la Baie James est en bonne partie responsable de l'oubli de prévoir des mécanismes devant assurer la réalisation de la Convention. Il est donc nécessaire de créer un organisme qui aurait le mandat spécifique de coordonner la mise en oeuvre de la Convention et de veiller à ce que les obligations et les responsabilités du gouvernement canadien soient pleinement assumées. Cet organisme, les autochtones estiment qu'il devrait être rattaché au Bureau du Conseil privé car ce dernier exerce une autorité sur tous les ministères. Il jouirait ainsi de pouvoirs suffisants pour coordonner tous les programmes fédéraux devant s'appliquer aux Cris et aux Inuit. A défaut de cette solution, le document soutient que le Cabinet devrait accorder l'autorité nécessaire au ministère des Affaires indiennes pour qu'il puisse assurer la mise en application complète de la Convention.

Comme autres solutions visant à parfaire la mise en oeuvre, les Cris et les Inuit proposent dans leur document de travail que l'on améliore la coordination entre les gouvernements du Canada et du Québec, que l'on institue des mécanismes d'arbitrage et que l'on crée un Secrétariat relevant directement d'un sous-ministre adjoint du ministère des Affaires indiennes pour administrer la Convention. Enfin, les autochtones demandent la mise sur pied d'une Commission indépendante chargée de faire rapport au Parlement sur l'application de l'Entente.

²⁸⁷ Grand conseil des Cris (du Québec) et Corporation Makivik, *A Working Paper on Machinery of Government to Implement the James Bay and Northern Québec Agreement*, April 16, 1986, 10p.

x

En vue de répondre aux demandes des Cris et des Inuit, le gouvernement canadien a établi, en juin 1986, un mécanisme de négociations pour régler les différends qui persistent toujours.²⁸⁸ Ces négociations "visent à définir avec davantage de précision les obligations qui reviennent au gouvernement fédéral et à établir des plans de mise en oeuvre concernant des questions en souffrance".²⁸⁹ Toutefois, étant en désaccord sur le choix du médiateur et estimant que ce processus de négociations mis en branle par l'Etat canadien favorisait la confrontation plutôt que la résolution des problèmes qui découlent de la mise en oeuvre de la Convention, les Cris refusèrent d'y participer.²⁹⁰

En conclusion de ce troisième chapitre, il faut rappeler que les Cris se déclarent heureux du contenu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Et pour cause, habiles négociateurs, ils auront obtenu bien plus que les simples droits d'usufruit parfois reconnus aux autochtones par les tribunaux. A bien des égards, l'Entente leur a accordé une certaine autonomie qui leur permet de mieux prendre en mains leur destinée. La Convention, selon l'anthropologue Richard F. Salisbury, a également consolidé les liens entre chacune des communautés crie.

Between 1971 and 1981 the Cree society has changed from being a fragmented society of seven distinct village bands with little unity- their integration at a regional level having been through non-Cree agencies and non-Cree officials- into a regional society where the villages (now numbering eight) have close ties with each other and administer their own affairs through a Cree governmental structure, staffed largely by Cree.

288 A ce sujet, voir: Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *La Convention de la Baie James et du Nord québécois, La Convention du Nord-Est québécois, Rapport annuel 1986*, Ottawa, 1986, 27p.

289 *Ibid.*, p. 11.

290 Ce sont les raisons que nous a données Robert Epstein, expert-conseil à Ottawa pour le Grand conseil des Cris. Voir également à ce sujet: Tison, Marie, "Les Cris refusent de traiter avec le négociateur fédéral", dans *Le Droit*, Ottawa, le jeudi 11 juin 1987, p. 5.

They have turned seven "home villages" into one "homeland".²⁹¹

Au surplus, les Cris considèrent la Convention comme leur Charte des droits bien qu'ils estiment qu'elle pourrait être mieux respectée par les gouvernements fédéral et québécois, notamment en ce qui concerne les dispositions sur le développement économique et social.

Finalement, rappelons que c'est en vertu du chapitre neuf de la Convention que les Cris peuvent aujourd'hui bénéficier de l'autonomie gouvernementale. Cette section, qui traite de l'administration locale sur les terres de catégorie IA, stipulait que le gouvernement du Canada devait négocier avec les Cris une entente qui les affranchirait de la *Loi sur les Indiens*. Adoptée en juin 1984, la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* a répondu à cette obligation et a fait des Cris et des Naskapis les premières nations amérindiennes du Canada à pouvoir jouir de l'autonomie politique. Dans le prochain chapitre, nous examinerons les principaux éléments de cette loi qui contient pas moins de 218 articles.

²⁹¹ Salisbury, Richard F., *op.cit.*, p. 8. La structure administrative dont Salisbury fait ici référence est, bien entendu, l'Administration régionale crie.

CHAPITRE IV

LA LOI SUR LES CRIS ET LES NASKAPIS DU QUÉBEC

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, c'est pour respecter les engagements qu'il avait pris dans la Convention de la Baie James et du Nord-québécois²⁹² que le Parlement a présenté une loi spéciale concernant l'administration locale sur les terres de catégorie IA, terres qui, rappelons-le, sont mises de côté pour le bien exclusif des bandes cries.

La *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, dont le Grand conseil des Cris avait ratifié l'ébauche en assemblée extraordinaire tenue en mars 1984 et proposé son dépôt devant le Parlement²⁹³, fut adoptée en juin et promulguée en juillet de la même année.²⁹⁴ Cette loi est donc venue couronner les efforts de plus de huit ans de négociations entre les autochtones et le gouvernement fédéral.

Sur les terres de catégorie IA, la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* remplace la *Loi sur les Indiens* qui ne s'applique donc plus aux Cris et aux Naskapis ainsi qu'à leurs terres.²⁹⁵ L'objet de la nouvelle loi, selon les dires de l'ancien Grand

²⁹² Dans le cas de la Convention du Nord-Est québécois signée par les Naskapis, il s'agit du chapitre sept.

²⁹³ Voir le témoignage de Billy Diamond, ancien Grand chef des Cris, dans Canada, Sénat, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule no 15, le mercredi 13 juin 1984, p. 15:16.

²⁹⁴ Le projet de loi C-46, c'est-à-dire la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, fut proposé à la Chambre des communes par Jean-Luc Pepin, alors ministre d'Etat aux Relations extérieures, au nom du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Le projet de loi franchit les étapes des trois lectures aux communes le 8 juin 1984. Le 13 juin, il fut adopté par le Sénat. La nouvelle loi qui régit les bandes cries et la bande naskapie fut promulguée le 3 juillet.

chef des Cris, Billy Diamond, était de remettre aux Conseils de bande de chacune des communautés cries les pouvoirs détenus, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, par le ministre des Affaires indiennes sur la maîtrise de leurs affaires.²⁹⁶ Toujours selon Billy Diamond, la *Loi sur les Cris et les Naskapis* modifie de façon radicale les relations entre les Amérindiens de la Baie James et le gouvernement fédéral. Prêtons attention aux propos que tenait l'ancien Grand chef devant le Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien de la Chambre des communes en décembre 1984, soit plus de six mois après l'adoption de la nouvelle loi par le Parlement.

Je voudrais essentiellement dire que la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* établit un nouveau régime d'administration locale pour les bandes cries et naskapis du Nord du Québec. Elle change en outre fondamentalement les liens entre les Cris du Québec et le gouvernement du Canada. Cette loi traduit la notion qu'ont les Cris de l'autonomie politique et tient compte de leurs droits déjà protégés par la Constitution en vertu de la Convention de la Baie James et du Nord Québécois.²⁹⁷

Cette interprétation de Billy Diamond au sujet de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* était également partagée par le gouvernement fédéral. Au moment de la présentation du projet de loi à la Chambre des communes, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de l'époque, John Munro, mentionna clairement que l'objectif visé était de permettre aux Cris (et aux Naskapis) d'établir un modèle d'autonomie gouvernementale adapté en fonction de leurs aspirations. Voici les propos que tenait John Munro devant les représentants élus du peuple canadien:

Comme les députés l'auront constaté, les dispositions du projet de loi visent à procurer et assurer une base juridique et financière permettant aux Cris et aux Naskapis d'assumer l'autorité et la responsabilité de leurs propres formes d'autonomie politique. Le projet de loi est libellé de manière à prendre en considération les besoins et aspirations spéciaux et

²⁹⁵ La *Loi sur les Indiens* ne s'applique aux Cris et aux Naskapis que pour déterminer qui est Amérindien.

²⁹⁶ Canada, Sénat, *op.cit.*, p. 15:10.

²⁹⁷ Voir le témoignage de Billy Diamond dans Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 4, le jeudi 6 décembre 1984, p. 4:10.

distincts de ces groupes d'Indiens.

(...) les bandes de Cris et de Naskapis auront les pleins pouvoirs d'un gouvernement régional, car nous voulons qu'ils soient en mesure de gouverner leur territoire de la façon qu'ils jugent la plus appropriée.²⁹⁸

Deux mois plus tard, c'est-à-dire en août 1984, Douglas Frith, qui prit la succession de John Munro au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien²⁹⁹, fit également la remarque suivante:

And I think that it's important to note that amongst that whole piece of legislation, what I think is the most important part is: it recognizes the rights of the Indian peoples to establish on their own behalf a local government in which they have the economics tools to determine their own fate, to determine their own priorities and, most importantly of all, to maintain their own culture and linguistic rights.³⁰⁰

Ainsi, la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* représente l'idée que se font les Cris de l'autonomie gouvernementale. Théoriquement, ceux-ci devraient donc être en mesure d'exercer une plus grande emprise sur leur destinée. Pour ce faire, la nouvelle loi leur accorde concrètement le droit de gérer leurs propres affaires, de déterminer leurs propres priorités et elle permet aux communautés locales cries³⁰¹ et à la communauté

298 Canada, Chambre des communes, *Débats de la Chambre des communes, Compte rendu officiel*, volume 127, numéro 103, le vendredi 8 juin 1984, p. 4488.

299 John Munro avait la responsabilité de ce ministère dans le dernier cabinet de Pierre Trudeau. Douglas Frith prit sa relève dans l'éphémère gouvernement dirigé par John Turner.

300 Cité dans Commission crie-naskapie, *Rapport 1986 de la Commission crie-naskapie*, Ottawa, 1987, p. X.

301 Il s'agit des communautés de Poste-de-la-Baleine, Chisasibi, Wemindji, Eastmain, Waskaganish, Nemiscau, Waswanipi et Mistassini (voir à l'annexe D la situation géographique des communautés cries). Il existe également une neuvième communauté crie, soit celle de Chibougamau (Ouje-Bougoumou en langue crie). N'étant pas officiellement reconnue par le gouvernement fédéral, la communauté crie de Chibougamau n'est visée ni par la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* ni par la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Des négociations sont toutefois entreprises entre les Cris et le gouvernement fédéral en vue de reconnaître un statut de bande amérindienne à la communauté de Chibougamau. Pour sa part, le gouvernement du Québec a déjà accepté de lui céder des terres. Sur les Cris de Chibougamau, voir: Marotte, Bertrand, "Outsider Band: Ottawa Broke Pacts, Chibougamau Crees Say", dans le *Globe and Mail*, Toronto, le mardi 19 mai 1987, p. A-4, Commission crie-naskapie, *op.cit.*, p. 133.

naskapie, par l'intermédiaire de leur Conseil de bande³⁰², d'élaborer des programmes et des services adaptés aux besoins de leurs membres. Précisons que même si la nouvelle loi qui régit les bandes crie représente leur concept de l'autonomie gouvernementale, celle-ci combine des principes crie et européens. Philip Awashish, chef exécutif du Grand conseil des Crie, l'explique comme suit:

La loi proprement dite combine des principes crie et des principes européens pour aboutir à une certaine forme d'autonomie politique. Les Crie peuvent avoir recours à leurs propres coutumes lorsqu'il s'agit d'élire leurs dirigeants et aussi de prendre certaines décisions qui les touchent, de même que leur collectivité et leurs terres. En revanche, le système d'institutionnalisation de l'autonomie politique en en faisant une forme de structure corporative est une notion européenne, mais nous avons utilisé ce que nous considérons être des concepts européens en leur ajoutant les coutumes crie afin de pouvoir réaliser ce que nous considérons être une autonomie politique crie.³⁰³

La *Loi sur les Crie et les Naskapis du Québec* est d'une grande importance puisqu'elle rend possible, pour la première fois au Canada, la matérialisation du concept de l'autonomie gouvernementale des nations autochtones. La réussite ou l'échec de sa mise en oeuvre pourra certainement servir de leçon à d'autres communautés autochtones qui désirent se prévaloir de l'autonomie politique.

et Frenette, Jacques, *L'histoire des Crie de Chibougamau: une bande amérindienne révèle son identité*, Centre indien crie de Chibougamau, Chibougamau, 1985, 130p.

302 La *Loi sur les Crie et les Naskapis* mentionne que ce sont les bandes, par l'entremise de leur Conseil, qui doivent exercer l'autonomie gouvernementale. Par bande, il faut entendre un groupe d'Amérindiens qui utilise et partage les mêmes terres. Les membres des huit bandes crie sont les Crie bénéficiaires de la Convention de la Baie James et du Nord québécois ainsi que toute autre personne qu'elles veulent bien reconnaître comme des leurs. La nouvelle loi reprend donc ici les termes du chapitre trois de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Précisons enfin que les Conseils de bande sont composés de membres que les bandes désignent pour exercer les pouvoirs et les fonctions qui leurs sont délégués.

303 Voir le témoignage de Philip Awashish dans Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 4, *op.cit.*, p. 4:29.

L'objet de cet avant-dernier chapitre est de présenter les éléments fondamentaux de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*. Dans un premier temps, nous résumerons les points saillants de cette législation. Dans un deuxième temps, puisque la question des ressources financières est vitale pour le fonctionnement efficace des gouvernements autochtones, nous examinerons la façon dont est financée l'autonomie gouvernementale des Cris.

4.1 *Un résumé de la Loi*

La *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, que nous nous contenterons d'appeler la Loi³⁰⁴, est passablement volumineuse puisqu'elle est divisée en vingt parties et contient 218 articles. Elle s'applique uniquement sur les terres de catégorie IA et, sur ces dernières, elle a préséance sur toute autre loi fédérale à l'exception de la *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois*, loi fédérale qui donnait effet à la Convention signée par les Cris. C'est donc dire que les dispositions de la Convention l'emportent sur celles de la Loi. Cependant, sur bien des aspects, la Loi ne fait que reprendre les termes de la Convention. Il en est ainsi, pour n'en nommer que quelques unes, de ses dispositions concernant la propriété des terres, les activités traditionnelles et l'administration de la justice. Par ailleurs, mentionnons que la Loi reprend les dispositions de la *Loi sur les Indiens* en ce qui regarde les lois provinciales d'application générale. Ces dernières continuent donc de s'appliquer aux Cris et à leurs terres³⁰⁵ à moins qu'elles ne soient incompatibles avec la Loi ou certains règlements administratifs adoptés dans le cadre de celle-ci. Notons qu'il en est pareil pour les lois fédérales.

304 Il s'agit d'une mesure visant à alléger le texte.

305 Dans ce chapitre, lorsque nous ferons mention des terres, il s'agira, bien entendu, des terres de catégorie IA sur lesquelles la Loi s'applique uniquement.

Plutôt que de décrire successivement chacune des parties de la Loi, ce qui rendrait fastidieuse la lecture de ce chapitre, nous avons choisi de regrouper ses principaux éléments dans les huit catégories suivantes: les objectifs et les pouvoirs des bandes, le fonctionnement interne des bandes, les droits sur les terres et les ressources naturelles, l'accès aux terres et les droits d'expropriation, la Commission crie-naskapie, les exemptions fiscales et l'insaisissabilité, les successions, la police et l'administration de la justice.

4.1.1 Les objectifs et les pouvoirs des bandes

Dans la première partie de la Loi sont exposés les objectifs³⁰⁶ et les pouvoirs que le Parlement a délégués aux huit bandes cries.

Le principal mandat des bandes est d'exercer les pouvoirs d'une administration locale ("local government" en anglais) sur les terres qui leur ont été spécifiquement réservées par la Convention. Élément indispensable à l'épanouissement et à l'indépendance économique des autochtones, la Loi mentionne que les bandes ont la mission d'assurer l'usage des ressources naturelles qui se trouvent sur leurs terres. Comme autres objectifs majeurs, les bandes doivent fournir les services, programmes et projets voulus par leurs membres ainsi que de promouvoir leur bien-être général. Enfin, elles ont le devoir de veiller à la préservation et à la promotion de la culture, des valeurs et des traditions cries.

En ce qui concerne les pouvoirs reconnus aux bandes, ils sont beaucoup plus vastes que ceux accordés par la *Loi sur les Indiens*. "The powers to make by-laws are broad. They include a number of special powers which flow from the Agreement (...) such as extensive powers over land use and management, hunting, fishing and trapping and

³⁰⁶ Pour la liste complète des objectifs dont sont mandatées les bandes cries, voir l'annexe E.

environment protection in addition to powers which are normally thought of as local government".³⁰⁷ Par l'intermédiaire de son Conseil, une bande peut maintenant adopter des règlements administratifs³⁰⁸ dans une foule de domaines sans que le ministre des Affaires indiennes n'ait à intervenir. Voici la liste des secteurs où les bandes peuvent adopter de tels règlements:

- i) l'administration de ses affaires et la gestion interne;
- ii) la réglementation des bâtiments et de la construction;
- iii) la santé et l'hygiène;
- iv) l'ordre et la sécurité publics;
- v) la protection de l'environnement et des ressources naturelles;
- vi) la prévention de la pollution;
- vii) l'imposition à des fins locales (à l'exclusion de l'impôt sur le revenu);
- viii) la mise en place et la prestation de services locaux ainsi que la tarification et les droits d'usage correspondants;
- ix) la voirie et les transports;
- x) les activités commerciales et professionnelles;
- xi) les parcs et les loisirs.

³⁰⁷ Grand conseil des Cris et Administration régionale crie, *Brief to the Special Committee on Indian Self-Government*, Chisasibi, May 25, 1983, p. 12.

³⁰⁸ La *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* stipule que les bandes peuvent adopter des règlements administratifs ("by laws" en anglais). A notre avis, la terminologie employée dans la loi n'est pas tout à fait conforme à son objet, soit l'autonomie gouvernementale. Si la loi était entièrement conforme à son objectif, elle ferait plutôt mention du pouvoir de légiférer des bandes. La *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte*, quant à elle, stipule que cette bande de la Colombie britannique a le pouvoir d'adopter des lois ("laws" en anglais). Toutefois, notons que du point de vue juridique il ne semble pas exister une différence énorme entre "by laws" et "laws". Selon, Richard Bartlett, qui a brièvement discuté du concept de "by laws", "the principal limit upon such power is the application of federal and provincial laws." Or, comme nous le savons, toutes les lois fédérales et provinciales qui sont incompatibles avec la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* ou avec un règlement administratif adopté dans le cadre de cette dernière ne s'appliquent pas aux bandes crie et à la bande naskapie. Voir, au sujet de la notion de "by laws": Bartlett, Richard, *Subjugation Self-Management and Self-Government of Aboriginal Lands and Resources*, Institute of Intergovernmental Relations, Kingston, 1986, p. 47.

De plus, les bandes peuvent adopter des règlements concernant le zonage³⁰⁹, la protection de la faune, l'usage des terres ainsi que la chasse, la pêche et le piégeage.³¹⁰

Bien que la plupart des pouvoirs octroyés aux bandes soient de type municipal, il nous apparaît quand même juste de conclure ici que la Loi leur confère des pouvoirs plus étendus que ceux exercés par de simples administrations locales telles que, les municipalités. En effet, ces dernières n'ont aucune juridiction dans des domaines tels que les successions, les ressources naturelles et les activités de la chasse, de la pêche et du piégeage. Si l'on considère également qu'en vertu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois les Cris gèrent une Commission scolaire ainsi qu'un Conseil régional de santé et de services sociaux, il est encore plus évident qu'ils exercent des pouvoirs qui vont bien au-delà de ceux des municipalités canadiennes.³¹¹

Sur ce dernier point, tout le monde ne partage pas notre avis. Selon le professeur Richard Bartlett, qui a consacré cinq pages d'une étude sur l'autonomie politique des autochtones à l'examen de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, "the Act does not (...) confer "self-rule" or "self-government", except in the sense of self-management of a band's property and municipal government of the community."³¹² Pour Richard Bartlett, "an aboriginal community is considered to be self-governing if it is fully empowered to act, and its powers are entrenched, with respect to the administration of

309 Certains règlements sur le zonage sont assujettis à l'approbation, en assemblée extraordinaire ou par référendum, d'au moins quinze pour cent des membres de la bande concernée.

310 Le ministre des Affaires indiennes peut désavouer des règlements pris par les bandes dans le domaine des activités traditionnelles si ceux-ci ne sont pas conformes aux dispositions de la Convention.

311 "Cree self-government has a regional and a local dimension. (...) In other words, self-government entails much more than the functions of municipal government." Voir: Grand conseil des Cris et Administration régionale crie, *Brief to the Special Committee on Indian Self-Government*, op.cit., p. 17.

312 Bartlett, Richard, op.cit., p. 49.

aboriginal lands and resources, including use, access, control, management, disposition and taxation".³¹³ Or, puisque le gouvernement du Québec a gardé la nue propriété des terres de catégorie IA et qu'il peut, en théorie, exercer des droits sur ces terres, Bartlett caractérise les pouvoirs des bandes crie de "self-management" au lieu de "self-government". A notre avis, la définition que donne cet auteur de l'autonomie gouvernementale est très restrictive. Si l'on accepte celle-ci, cela veut dire qu'avant l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1930* les quatre provinces de l'Ouest n'étaient pas autonomes. Quant à la nature des pouvoirs des bandes crie sur leurs terres, laissons les principaux intéressés répondre à Richard Bartlett. "... the Cree bands have control of their own land. Any granting of any type of right whatsoever on these lands is in the hands of the band. (...) It is the bands who control the lands as well as the resources including mineral resources on category I-A lands".³¹⁴

Enfin, il convient de préciser que les bandes crie sont maintenant constituées en administrations locales dotées de la personnalité morale. Nous avons fait mention, à notre deuxième chapitre, de l'ambiguïté du statut juridique des bandes qui sont régies par la *Loi sur les Indiens*. Cette ambiguïté est désormais chose du passé pour les huit bandes crie. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, elles peuvent notamment conclure des contrats ou des accords, acquérir et détenir des biens, contracter des emprunts et ester en justice.

4.1.2 *Le fonctionnement interne des bandes*

Plusieurs parties de la Loi permettent aux bandes de régler elles-mêmes leur fonctionnement interne.

³¹³ *Ibid.*, p. IX.

³¹⁴ Grand conseil des Crie et Administration régionale crie, *Brief to the Special Committee on Indian Self-Government*, *op.cit.*, p. 13.

En un mot, la partie I stipule que les bandes peuvent régir la procédure applicable aux assemblées de leur Conseil, notamment en ce qui a trait à leur convocation et à leur déroulement. La partie II indique qu'elles ont le pouvoir de régir les élections. En outre, une bande peut adopter des règlements concernant la convocation des élections, le nombre de membres siégeant à son Conseil, la durée du mandat des membres du Conseil, le mode de scrutin et les règles électorales. Notons que tout règlement d'une bande régissant les élections n'entre en vigueur qu'après l'approbation d'au moins vingt pour cent des électeurs de la bande concernée et du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. L'objet de ce privilège accordé au ministre n'a pour seul but que de s'assurer que les règlements adoptés par les bandes contiennent tous les éléments nécessaires à la mise en place d'un système électoral.³¹⁵ Finalement, la partie III de la Loi mentionne le pouvoir des bandes à réglementer les assemblées extraordinaires et les référendums tandis que la partie IV indique qu'elles peuvent régir la préparation et l'exécution des budgets ainsi que l'autorisation des dépenses et des emprunts.

Il est toutefois important de noter que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien peut encore s'ingérer dans les affaires financières des bandes. En effet, ce dernier a notamment le pouvoir d'examiner leurs livres comptables et leurs registres financiers. S'il juge que les finances d'une bande sont dans un état de désordre causé par une mauvaise administration ou gestion, le ministre a le pouvoir de la placer sous tutelle. Véritable reliquat du ton paternaliste de la *Loi sur les Indiens*, ce pouvoir accordé au ministre apparaît comme un point extrêmement faible de la Loi parce qu'il contraste avec le concept d'autonomie gouvernementale qui vise à rendre aux communautés autochtones la maîtrise de leur destinée.

³¹⁵ A ce sujet, voir le témoignage d'Alfred Caron, conseiller principal au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, dans *Canada, Sénat, op.cit.*, p. 15:15.

4.1.3 *Les droits sur les terres et les ressources naturelles*

En ce qui regarde la propriété des terres et des richesses naturelles, la Loi ne change rien aux dispositions de la Convention. C'est à dire que, sur les terres où la Loi s'applique, le Québec conserve la nue-propriété ainsi que la propriété des droits tréfonciers et des droits relatifs aux minéraux. Toutefois, la Loi prévoit, alors que la Convention n'était pas explicite à cet égard, que les bandes peuvent utiliser les ressources naturelles et qu'elles disposent quant à celles-ci et quant aux terres, de droits d'administration, de régie, de contrôle, d'usage et de jouissance. Les bandes peuvent donc exploiter les ressources naturelles comme si elles en étaient les véritables propriétaires. De plus, sur les terres qui leur sont réservées, les bandes jouissent des droits spéciaux suivants: la propriété de tous les dépôts de stéatite, l'exclusivité de l'exploitation commerciale des ressources forestières et l'usage du gravier et des autres matériaux analogues.

Enfin, la Loi stipule que le titulaire d'un bail minier ou d'une concession minière octroyé sur les terres de catégorie IA avant la signature de la Convention peut faire usage de ses droits. A cette fin, il est cependant obligé de verser une indemnisation financière aux bandes crie. Notons que le texte de la Convention renfermait déjà dans cette disposition de la Loi.

4.1.4 *L'accès aux terres et les droits d'expropriation*

La partie V de la Loi stipule que les bandes peuvent régir l'exercice des droits de résidence et d'accès sur leurs terres. Toutefois, elles sont tenues de suivre certaines règles. Ainsi, tous les membres des bandes et leur famille ont le droit d'accéder et de résider sur les terres. De plus, toute personne qui détenait des droits d'accès et/ou de résidence avant la signature de la Convention peut continuer à bénéficier de ces droits jusqu'à leur extinction.

Selon les termes de la partie VIII, les bandes sont autorisées à octroyer certains droits sur leurs terres. Principalement, une bande peut consentir un bail, un usufruit ainsi que des droits de superficie, d'usage, d'occupation et de propriété sur les terres qui leur ont été spécifiquement attribuées par la Convention. Une bande peut également, en vertu de la partie IX, abandonner une partie des terres qui lui ont été réservées. Toutefois, cet abandon ne peut se faire qu'au profit du gouvernement du Québec. Précisons ici que toute décision importante, par exemple l'abandon de terres, doit être approuvée par les membres de la bande concernée en référendum ou en assemblée extraordinaire et ne relève donc pas seulement des membres de son Conseil.

En ce qui concerne les droits d'expropriation sur les terres des Cris, la partie VII de la Loi reprend essentiellement les termes de la Convention. C'est donc dire que seul le gouvernement du Québec, ainsi que des organismes publics qui ont obtenu son autorisation, peuvent exercer de tels droits. De plus, l'expropriation ne peut se faire qu'à des fins d'établissement de servitudes publiques. Tout lopin de terre exproprié doit être remplacé par un autre de superficie égale ou indemnisé financièrement.³¹⁶ Enfin, il faut savoir que les bandes peuvent aussi exercer, à des fins d'intérêt communautaire, des droits d'expropriation sur leurs terres et les bâtiments qui s'y trouvent. Toutefois, elles ne peuvent exproprier les droits ou intérêts qui appartiennent aux gouvernements du Canada et du Québec ainsi que les droits accordés aux tiers avant la signature de la Convention. Les bandes sont tenues d'indemniser les titulaires des droits ou des intérêts expropriés. Notons que le gouverneur-en-conseil a le pouvoir de déterminer la procédure d'expropriation et de fixer le montant d'une indemnité.

³¹⁶ Soulignons que les bandes n'ont droit à aucune indemnisation foncière ou pécuniaire si une expropriation a pour conséquence de leur fournir des avantages directs. Heureusement pour les Cris, la Loi définit ce qu'elle entend par de tels avantages.

4.1.5 *La Commission crie-naskapie*

Pour faire rapport sur l'application de la Loi, celle-ci prévoit, à la partie XII, la constitution d'un organisme indépendant nommé la Commission crie-naskapie. Cette dernière est composée de trois commissaires désignés par le gouvernement fédéral sur recommandation de l'Administration régionale crie et de la bande naskapie. Cette Commission a le double mandat suivant:

- i) établir, tous les deux ans, un rapport sur l'application de la Loi. Ce rapport doit être adressé au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien qui a l'obligation de le déposer devant chaque chambre du Parlement;
- ii) enquêter sur les plaintes qui lui sont présentées au sujet de l'application de la Loi. A cette fin, la Commission peut demander à quiconque de comparaître devant elle mais elle n'a aucun droit d'assignation.

Précisons que la Commission crie-naskapie ne jouit d'aucun pouvoir coercitif. Les commissaires ne peuvent qu'enquêter, constater et émettre des recommandations. En dernier lieu, le budget de cet organisme chargée de veiller à l'application de la Loi a été fixé à 1 916 000\$ répartis sur la période allant de 1984-1985 à 1988-1989.³¹⁷

4.1.6 *Les exemptions fiscales et l'insaisissabilité*

En vertu des parties XIV et XV de la Loi, les Cris sont exemptés de la taxation et leurs biens meubles et immeubles sont insaisissables. Sur ces deux aspects, les dispositions de la Loi sont donc du même genre que celles de la *Loi sur les Indiens*.

Ainsi, les intérêts et les biens personnels d'un Amérindien ou d'une bande, sur les terres qui leur sont réservées, sont exemptés de la taxation fédérale et provinciale. Une exemption semblable s'applique aussi à tout droit de mutation par décès, taxe d'héritage et droit de succession. Enfin, leurs biens meubles et immeubles ne sont susceptibles de

³¹⁷ Voir à ce sujet: Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *Presentation to the Cree-Naskapi Commission by the Department of Indian Affairs on the Implementation of the Cree-Naskapi Act*, Ottawa, octobre 1986, p. 4.

saisie qu'en faveur d'un Cri ou d'une bande. Toutefois, dans le but d'offrir des biens meubles ou immeubles en garantie sur des emprunts, toute bande et tout Amérindien peut renoncer au privilège de l'insaisissabilité. Par contre, si une telle renonciation implique des droits ou intérêts sur les terres, elle doit être soumise à l'approbation de la bande concernée par assemblée extraordinaire ou référendum.

4.1.7 *Les successions*

En cas de décès ab intestat (sans testament) d'un Cri, le Conseil de famille du défunt peut demander que la bande, par la voie de son Conseil, administre la succession. Aussi, lorsqu'un Conseil de famille ne peut en arriver à une décision au sujet de la disposition des biens traditionnels, c'est au Conseil de la bande, à laquelle appartenait le défunt, qu'incombe la responsabilité de nommer ou une plusieurs personnes pour résoudre l'impasse. Enfin, s'il y a absence de parents survivants et que le Conseil de famille ne peut être formé ou ne peut se réunir, l'administration de la succession est automatiquement dévolue au Conseil de bande.

4.1.8 *La police et l'administration de la justice*

En matière de compétence policière et d'administration de la justice, la Loi n'amène véritablement rien de nouveau par rapport à la Convention. Ainsi, ce sont les unités cries rattachées à la Sûreté du Québec qui ont le mandat de faire respecter les règlements des bandes ainsi que les lois des gouvernements du Canada et du Québec. Egalement, soulignons que les bandes peuvent conclure des accords avec le gouvernement québécois, l'Administration régionale crie et tout autre organisme habilité à exercer des pouvoirs d'ordre policier en vue d'aider les membres des unités cries de la Sûreté du Québec dans l'exercice de leurs fonctions. Enfin, quiconque contrevient aux règlements administratifs des bandes doit être jugé par un juge de paix nommé conformément aux dispositions de

la Convention, ce qui revient à dire que la nomination de ces juges est assujettie à l'approbation des bandes.

4.2 *Le financement des bandes*

Afin d'assurer l'efficacité et l'autonomie des gouvernements autochtones, il est essentiel, avons-nous clairement indiqué dans notre deuxième chapitre, de mettre sur pied un système de financement qui n'aurait pas pour conséquence de les rendre dépendants de l'Etat canadien. La meilleure méthode de financement devrait alors prendre la forme de subventions directes et inconditionnelles.

Puisque la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* n'a pas prévu le financement des administrations locales qu'elles institue, les Cris et le gouvernement fédéral ont dû signer un Protocole d'entente traitant de cet aspect.³¹⁸ Nous en proposons maintenant un court résumé.

4.2.1 *Le Protocole d'entente*

Aucun article de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* ne fait mention du financement de l'autonomie gouvernementale des bandes crie. Néanmoins, un mois après sa promulgation, un Protocole d'entente établissant une méthode de financement pour les bandes a été signé entre le Grand conseil des Cris, la bande naskapie et le gouvernement fédéral. La signature de cette entente faisait suite à un engagement pris deux mois auparavant par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de l'époque, John Munro. En effet, celui-ci, dans une lettre datée du 7 juin 1984 et adressée au Grand conseil des Cris³¹⁹ laissait savoir que des subventions directes seraient versées aux

³¹⁸ Avant d'aller plus loin, il convient de préciser que les Cris considèrent que les dispositions des ententes financières engagent la responsabilité du gouvernement fédéral. Ce dernier est loin de partager cet avis. Nous en discuterons davantage dans le dernier chapitre.

bandes cries pour le financement de leurs nouvelles responsabilités. Les crédits seraient alloués de la façon suivante: 75 pour cent au début de l'année financière et 25 pour cent au moment de la production des états financiers des bandes. De plus, selon la lettre du ministre John Munro, les crédits seraient fixés pour des périodes de cinq ans en fonction des sommes déterminées pour l'année financière 1984-1985.³²⁰ Les crédits alloués pour l'année de base seraient ensuite rajustés tous les ans à l'aide d'une formule devant être approuvée par le Conseil du Trésor.

Les modalités d'application des engagements pris par l'ex-ministre John Munro firent par après l'objet des travaux d'un Groupe de travail composé de représentants cris et naskapis ainsi que de fonctionnaires du gouvernement fédéral.³²¹ Le 9 août 1984 était conclu le Protocole d'entente sur le financement des administrations locales instituées par la Loi. Ce document portait entre autres la signature de l'ancien Grand chef des Cris, Billy Diamond, et de Douglas Frith qui prit la relève de John Munro au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Dès ses premières lignes, le Protocole d'entente précise très clairement qu'il a pour objectif l'autonomie financière des bandes. De plus, il est indiqué que le financement de celles-ci doit tenir compte de plusieurs facteurs. En voici un extrait:

319 Cette lettre, tout comme le texte du Protocole d'entente, est reproduite dans Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 51, le mardi 3 décembre 1985, pp. 51A:59-51A:71.

320 Prenons note que l'ex-ministre John Munro fit part à la Chambre des communes des engagements qu'il avait pris vis-à-vis les Cris. Voir: Canada, Chambre des communes, *Débats de la Chambre des communes, Compte rendu officiel, op.cit.*, p. 4494.

321 Ce groupe de travail avait été mis sur pied en janvier 1982 en vue d'accélérer l'élaboration du projet de loi C-46. Il importe de mentionner qu'à l'origine il avait également été établi que le Groupe de travail devait examiner et tenter de résoudre certains problèmes résultant de la mise en oeuvre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Voir: Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 51, *op.cit.*, p. 51A:62.

Le financement approprié des administrations locales suppose le versement des crédits voulus pour assurer la stabilité et l'autonomie des administrations locales, la protection des infrastructures communautaires, la prestation des services essentiels, la gestion des terres de catégorie IA et IA-N ainsi que l'application efficace des dispositions de la *Loi sur les Cris et les Naskapis*.³²²

Il convient également de mentionner que ce document énonce une foule de principes sur lesquels se sont entendus les membres du Groupe de travail. Pour ne mentionner que les plus importants, disons d'abord qu'il a été convenu que le financement des bandes devra revêtir la forme d'une subvention inconditionnelle.³²³ Aussi, le Protocole d'entente précise qu'aucune condition ne sera imposée aux bandes crieuses quant à l'usage de la subvention.³²⁴ Ainsi, les bandes pourront utiliser les fonds qui leur sont destinés selon leurs propres priorités. Les membres du Groupe de travail se sont également mis d'accord sur le fait que les bandes auront à rendre compte de leur administration devant leurs membres et non devant le gouvernement fédéral.³²⁵ De plus, il a été clairement entendu que les crédits qui seront versés aux administrations locales n'auront pas pour conséquence de priver les Cris de tout programme fédéral destiné aux autochtones ou à la population en général.³²⁶ Enfin, pour assurer la viabilité de la nouvelle relation entre les Cris et l'Etat canadien et pour que cette dernière reflète véritablement le concept de l'autonomie gouvernementale, il a été spécifié que les accords de financement devaient s'appliquer intégralement.³²⁷

322 Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 51, *op.cit.*, p. 51A:64.

323 *Ibid.*, p. 51A:64.

324 *Ibid.*, p. 51A:65.

325 *Ibid.*, p. 51A:63.

326 *Ibid.*, p. 51A:69.

327 *Ibid.*, p. 51A:63.

Par ailleurs, le Protocole d'entente établit, grosso modo, un niveau de financement annuel des bandes, détermine le mode de paiement de la subvention fédérale et spécifie les facteurs à considérer dans le calcul des rajustements annuels de cette subvention.

Le niveau de financement annuel des administrations locales est basé sur l'année financière 1984-1985, première année de l'application de la Loi. A la suite d'une analyse approfondie des besoins des communautés crie, le coût annuel d'exploitation des administrations locales a été fixé à près de 17 millions de dollars. Toutefois, puisque les bandes pourront subvenir elles-mêmes à une partie de leurs besoins, le montant de la subvention fédérale s'élève à 11 053 757\$.³²⁸ Ce dernier montant servira de base jusqu'à la fin de l'année financière 1988-1989.

En ce qui a trait à la méthode de paiement de la subvention fédérale, elle a été déterminée comme suit: 75 pour cent du montant global doit être versé au début de l'année financière et 25 pour cent au début du quatrième trimestre. Cette méthode diffère quelque peu de celle qui avait été mentionnée dans la lettre du ministre John Munro selon laquelle le deuxième versement de la subvention serait plutôt alloué lorsque les états financiers des bandes, pour l'année précédente, auront été produits. A prime abord, ce détail peut sembler anodin mais, comme on le verra au prochain chapitre, il contribuera largement à la détérioration des rapports entre les Cris et le gouvernement du Canada.

Enfin, le Protocole d'entente prévoit que les rajustements annuels du montant de base devront être établis par une formule tenant compte des six éléments suivants:

- i) la croissance démographique;
- ii) le taux d'inflation;

³²⁸ Le calcul détaillé de ce montant figure à l'annexe F. En plus de fixer le montant annuel de la subvention fédérale, le Protocole d'entente stipule qu'une somme de \$6,643,000 sera versée aux Cris pour l'élaboration et l'application initiale de la Loi.

iii) les augmentations incontrôlables de certains frais dans les communautés isolées du Nord (ex. le carburant);

iv) la construction de nouvelles habitations et infrastructures;

v) la réintégration des membres émancipés des bandes;

vi) les besoins particuliers des bandes.

Terminons en précisant que même si le Protocole d'entente détermine les facteurs devant servir à l'élaboration d'une formule de rajustements, une telle formule n'y est cependant pas définie.

En conclusion, ce quatrième chapitre a présenté les principales dispositions de la première loi canadienne sur l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones. Nous avons vu que, selon les termes de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, les huit communautés cries (et la communauté naskapie) ne sont plus assujettis à la *Loi sur les Indiens*, loi qui étouffe l'épanouissement des Amérindiens depuis plus de cent ans. Nous avons également mentionné que la nouvelle loi incarne leur idée de l'autonomie gouvernementale. Par l'intermédiaire de leur Conseil, les bandes peuvent désormais adopter des règlements dans une multitude de domaines, élaborer des programmes et des services qui répondent aux besoins et aspirations de leurs membres ainsi que de décider de leur propre fonctionnement interne. Quant aux pouvoirs qu'exerçaient auparavant le MAINC sur les bandes cries, ils sont maintenant presque inexistantes. Comme l'a mentionné l'ex-ministre John Munro lors de l'adoption de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* par la Chambre des communes, le mandat du ministère est uniquement de "confirmer que les dispositions de la loi concernant le rôle des gouvernements des bandes en tant que premier niveau d'autorité soit effectivement respectées et que ces gouvernements veillent aux intérêts de leur population".³²⁹

³²⁹ Canada, Chambre des communes, *Débats de la Chambre des communes, Compte*

Finalement, nous avons exposé les grandes lignes d'un Protocole d'entente en matières financières qui précise que les administrations locales recevront des subventions inconditionnelles de la part de l'Etat canadien.

Dans le prochain et dernier chapitre, nous terminerons cette thèse par une analyse et un bilan de l'expérience récente des Cris en matière d'autonomie gouvernementale.

rendu officiel, op.cit., p. 4488.

CHAPITRE V

UNE ANALYSE ET UN BILAN DE L'EXPERIENCE DES CRIS

L'objet spécifique de notre étude, tel que nous l'avons indiqué en introduction, est de déterminer si les Cris jouissent de suffisamment de pouvoirs et de ressources financières pour influencer sur leur développement politique, économique, social et culturel. De façon plus globale, par l'analyse d'un cas concret, notre étude veut aussi contribuer à une plus grande compréhension du concept de l'autonomie politique des peuples autochtones du Canada. Après avoir montré en quoi consiste la théorie des droits ancestraux et analysé le concept d'autonomie gouvernementale des aborigènes, nous avons décrit les éléments essentiels de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*. Il convient maintenant de pousser l'analyse plus à fond en vue de tracer un bilan de l'expérience des Cris en matière d'autonomie gouvernementale. Nous serons donc en mesure, à la fin de ce chapitre, d'apprécier les forces et les faiblesses de cette dernière et de déterminer si elle répond à leur attente. De plus, nous pourrions en tirer certaines leçons qui pourraient être utiles à d'autres communautés autochtones dans leur recherche d'une plus grande mainmise sur leur destinée.

Pour nous aider à faire un premier bilan de l'expérience des Cris, une analyse rigoureuse des trois aspects suivants nous semble appropriée: la nature des administrations locales et de leurs pouvoirs, les relations intergouvernementales entre les Cris et le gouvernement fédéral, et, finalement, les relations financières que les Cris entretiennent avec l'Etat canadien.

5.1 *La nature des administrations locales et de leurs pouvoirs*

En ce qui concerne ce premier aspect, il importe de se demander si les Cris jouissent maintenant de pouvoirs suffisants pour briser les liens de dépendance qu'ils entretenaient avec le gouvernement fédéral avant l'adoption de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*. Autrement dit, nous chercherons à savoir si les Cris détiennent maintenant les outils nécessaires pour reprendre la maîtrise de leur destinée. Mais auparavant, il convient de porter notre attention sur la question suivante: la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* confère-t-elle un exemple de délégation ou de dévolution de pouvoirs? L'étude de cette question nous apparaît importante dans la mesure où elle peut nous en apprendre beaucoup sur la nature des administrations locales instituées par la nouvelle loi.

5.1.1 *Un exemple de délégation ou de dévolution de pouvoirs?*

Au deuxième chapitre de cette thèse, nous avons présenté quelques procédés par lesquels des gouvernements autochtones pourraient être instaurés dans le régime politique canadien. Entre autres, nous avons mentionné que l'Etat canadien préconisait une politique de délégation de pouvoirs. Par ce procédé, les administrations autochtones exerceraient des pouvoirs et assumeraient des responsabilités délégués par d'autres gouvernements. Puisque les pouvoirs des administrations autochtones ainsi créées ne seraient pas protégés par la Constitution, ces dernières, en théorie, seraient subordonnées aux autorités dont elles émaneraient. Par de simples mesures législatives, leurs pouvoirs pourraient être retirés ou modifiés. Pour sa part, la méthode dite de dévolution de pouvoirs, laquelle a été suggérée par le politologue David A. Boisvert, ressemble étrangement à celle de la délégation mais les pouvoirs qui seraient délégués aux gouvernements autochtones le seraient de façon irrévocable. Par surcroît, en signant des traités avec les autochtones pour leur reconnaître le droit à l'autonomie politique ou en

portant dans la Constitution des méthodes de dévolution de pouvoirs, les gouvernements aborigènes ne seraient aucunement subordonnés à d'autres gouvernements. Ils constitueraient alors un troisième palier de gouvernement au Canada.

A première vue, la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* apparaît comme un exemple de délégation de pouvoirs. Certains soutiennent que cette loi, étant une simple mesure législative adoptée par le Parlement, peut être modifiée, comme toute autre loi, par une autre législation du même Parlement. Les pouvoirs exercés par les bandes crie ne seraient donc aucunement protégés par la Constitution. Cette thèse est celle que défend l'Etat canadien par l'entremise du MAINC. C'est du moins ce qu'il faut conclure des propos suivants tenus par Rick Van Loon, sous-ministre adjoint au MAINC:

Ce que nous envisagions, lorsque nous en discutons, c'était le rapport entre la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* et la Convention de la Baie James et du Nord québécois. La loi constitue dans ce cas une mesure législative parlementaire, et il est question, dans l'accord, de la mise en place d'un gouvernement local, auquel donne effet la *Loi sur les Cris et les Naskapis*. Mais le gouvernement est d'avis, du moins c'est ce que nous disent nos conseillers juridiques, que la *Loi sur les Cris et les Naskapis* comme telle n'est pas protégée par la Constitution, c'est-à-dire qu'elle est une loi du Parlement qui peut être modifiée par une législature subséquente, comme toute autre loi. Je concède que cela est loin d'être certain et qu'un autre avocat ou groupe d'avocats peut avoir un autre point de vue en la matière. Mais il s'agit là de notre position et de ce que nous envisagions.³³⁰

Cette thèse défendue par le gouvernement, comme vient de l'affirmer Rick Van Loon, est loin d'être certaine et, en conséquence, porte à la controverse. Et, de fait, les Cris en contestent la validité. Selon Robert Epstein, expert-conseil à Ottawa pour le Grand conseil des Cris, les pouvoirs octroyés par la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* bénéficient d'une protection constitutionnelle. Ainsi, puisque les pouvoirs exercés par les bandes crie sont protégés par la Constitution, ces dernières forment un troisième palier de gouvernement dans le régime politique canadien. Cette thèse s'appuie

³³⁰ Voir le témoignage de Rick Van Loon dans Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires autochtones et du développement du Nord*, fascicule no 19, le jeudi 5 mars 1987, p. 19:7.

principalement sur le fait que tous admettent que la Convention de la Baie James et du Nord québécois est protégée par l'article 35 (3) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.³³¹ Le chapitre neuf de la Convention, nous l'avons vu, mentionnait que l'Etat canadien devait adopter une loi spéciale concernant l'administration locale sur les terres de catégorie IA et spécifiait les pouvoirs devant être délégués aux Conseils de bandes. Ainsi, selon Robert Epstein, les pouvoirs que confère aux bandes la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, puisque précisés au chapitre neuf de la Convention, jouissent de la protection constitutionnelle de cette dernière. Leurs pouvoirs étant protégés par la Constitution, toujours selon l'expert-conseil des Cris, les bandes crie représentent maintenant un troisième palier de gouvernement au Canada, c'est-à-dire un niveau de gouvernement indépendant des deux autres. Précisons ici que la Commission crie-naskapie s'est prononcée dans le sens de la thèse défendue par les Cris. Dans leur premier rapport, qui fut déposé au Parlement en mars 1987, les membres de cette commission soutiennent "que les droits prévus dans les deux conventions et dans la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* bénéficient maintenant de la protection constitutionnelle en vertu du paragraphe 35 (3) de la *Loi constitutionnelle de 1982*".³³²

331 Le paragraphe trois de l'article 35, ajoutée au texte constitutionnel lors de la conférence des premiers ministres sur les droits des autochtones tenue en 1983, stipule que, parmi les droits issus de traités reconnus et confirmés par la Constitution, sont compris les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux acquis éventuellement de la même façon. Bien que les tribunaux n'aient jamais été appelés à se prononcer sur la protection constitutionnelle dont jouirait la Convention, cela ne semble pas faire de doute. Dans un article publié au tout début de 1983, peu de temps avant que l'article 35 ne soit modifié pour spécifier que les droits des traités comprennent également ceux acquis par suite de règlements sur les revendications territoriales, Douglas Sanders émettait l'opinion suivante: "Are the James Bay and Northern Quebec Agreements treaties? The terminology used was "agreement" not "treaty", but the choice of words should not be determinative of the status of the documents. The key factor would seem to be the fact that they were the result of agreement and not simply the result of the exercise of legislative authority on the part of the governments of Quebec and Canada. They were long negotiations. The agreements were the subject of referenda among the Cree and Inuit populations before being enacted as statutes. There seems no reason to doubt that they are treaties and included within section 35". Voir: Sanders, Douglas, "The Rights of the Aboriginal Peoples of Canada", dans *La revue du barreau canadien*, Vol. 61, 1983, p. 330.

De plus, la Commission cite un extrait d'un jugement de la Cour provinciale du Québec qui statue clairement que les Conseils de bande cris forment des gouvernements qui n'ont de compte à rendre ni à l'Etat canadien ni au gouvernement du Québec. Voici l'extrait cité par la Commission crie-naskapie:

Le Conseil de bande constitue un niveau autonome de gouvernement lorsqu'il exerce les pouvoirs que la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* lui confère. Tant et aussi longtemps qu'il respecte les limites des pouvoirs qui lui sont conférés, le Conseil de bande représente un niveau de gouvernement indépendant du Parlement canadien et de la législature québécoise. (...) Le Conseil est responsable devant les membres de la bande pour son administration et l'exercice de ses pouvoirs et non devant le Parlement dont il n'est pas un agent.³³³

Malheureusement, s'il établit clairement que les Conseils de bande cris ne sont pas subordonnés à d'autres niveaux de gouvernement, ce jugement n'est pas explicite quant à savoir si la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* jouit d'une protection constitutionnelle.

Il ne nous appartient pas ici de trancher en faveur de l'une ou l'autre des deux thèses présentées. Il semble évident, à notre avis, que les tribunaux seront un jour appelés à se prononcer sur le sujet, si évidemment aucun accord ne survient prochainement entre les premiers ministres et les représentants des associations autochtones pour modifier le texte constitutionnel dans le but d'y prescrire le droit à l'autonomie gouvernementale des premières nations. Si nous avons voulu discuter de cet aspect, c'est pour montrer toute la pertinence qu'il recèle en ce qui a trait à la nature des autorités locales instituées par la nouvelle législation. Si les tribunaux devaient confirmer que les huit bandes crient constituent un ordre distinct de gouvernement au Canada, les pressions deviendront alors très fortes sur le gouvernement fédéral pour qu'il reconnaisse un tel statut aux autres communautés autochtones qui désirent exercer l'autonomie gouvernementale. On sait que, jusqu'à ce jour, les gouvernements fédéral et provinciaux se sont montrés réticents à la

332 Commission crie-naskapie, *op.cit.*, p. 122.

333 *Ibid.*, p. 127.

reconnaissance d'un troisième palier gouvernemental dans notre régime politique.

5.1.2 *Les Cris peuvent-ils reprendre la maîtrise de leur destin?*

Nous savons que pour les peuples autochtones, l'autonomie gouvernementale est considérée comme l'instrument essentiel qui leur permettra de protéger leur identité et d'éviter l'assimilation. Par l'administration de leurs affaires, par l'élaboration et la prestation de programmes et de services qui correspondent à leurs besoins particuliers et par la mise en place de règlements qui traduisent leurs coutumes et leurs traditions, les autochtones espèrent reprendre la maîtrise de leur destinée. Il est donc opportun ici de se demander si les Cris bénéficient de pouvoirs suffisants pour réaliser un tel but.

Bien sûr, les Cris eux-mêmes pourraient répondre mieux que quiconque à cette question. Etant donné que certaines contraintes n'ont pu nous permettre de nous rendre interviewer les dirigeants cris sur leurs terres, nous avons demandé à Robert Epstein, leur expert-conseil à Ottawa, s'il pouvait nous éclairer sur ce sujet. La réponse que nous a donnée ce dernier est très éloquente. Selon Robert Epstein, les Cris considèrent qu'ils ont maintenant bel et bien les pouvoirs nécessaires afin de maîtriser leur destin. Bien qu'elles connaissent certains problèmes ayant trait à la formation du personnel, les grandes cries exercent leurs pouvoirs et assument leurs responsabilités. Toutefois, nous a mentionné Robert Epstein, les Cris sont conscients du fait qu'un des plus importants obstacles qui se dressent devant eux est la mauvaise volonté du gouvernement canadien. Nous y reviendrons plus tard.

Les propos que nous a livrés Robert Epstein rejoignent en tous points ceux tenus par le Grand chef actuel des Cris, Ted Moses, devant le Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien de la Chambre des communes. Selon lui, les Cris estiment que la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* leur accorde les

pouvoirs nécessaires pour influencer le cours de leur existence.³³⁴ A cette fin, il précise que les bandes crie ont pris plusieurs mesures. Laissons le Grand chef des Cris nous en dire lui-même davantage:

(...) les bandes crie ont fait de grands progrès dans l'application de la Loi. Elles ont pris des initiatives en exerçant les pouvoirs et en assumant les responsabilités que leur confère la loi et elles ont relevé avec enthousiasme et un sens du devoir renouvelé le défi que leur présentent leurs nouvelles attributions. Elles ont consacré beaucoup d'efforts à l'établissement de structures et de services administratifs; elles ont adopté des budgets, recruté du personnel, édicté des règlements et accru le niveau des services locaux.³³⁵

Cette opinion du Grand chef Ted Moses est entièrement partagée par les chefs des bandes. Entre autres, pour le chef Matthew Coon-Come de la bande de Mistassini; «la nouvelle loi permet "de gérer nos propres affaires et de déterminer nos propres priorités et notre propre destin".³³⁶ Aussi, toujours selon le chef Matthew Coon-Come, on assiste, depuis l'adoption de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, à une véritable renaissance au niveau local.³³⁷ De son côté, le chef Abel Kitchen, de la bande de Waswanipi, prétend que la nouvelle loi répond de façon appropriée aux besoins des membres de la communauté qu'il représente. Voici une partie des propos qu'il livrait devant la Commission crie-naskapie:

Au niveau local, nous avons eu de nombreuses discussions et nous considérons que cette Loi est adéquate et reflète les besoins et les aspirations du Conseil et de la population de Waswanipi. Elle donne à la bande de Waswanipi les outils essentiels pour que nous puissions nous occuper de nos propres affaires et, oui, même de nos propres erreurs.³³⁸

334 Voir le témoignage du Grand chef Ted Moses dans Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la Chambre des communes des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 4, *op.cit.*, p. 4:22.

335 *Ibid.*, p. 4:13.

336 *Ibid.*, p. 4:31.

337 *Ibid.*, p. 4:31.

338 Commission crie-naskapie, *op.cit.*, p. 132.

De cette série de témoignages, il ressort, sans l'ombre d'un doute, que les Cris estiment bénéficier de pouvoirs suffisants pour reprendre la maîtrise de leur destinée. Cependant, il ne faut pas croire que les bandes ne rencontrent aucune difficulté à s'adapter à leurs nouvelles responsabilités. Comme nous l'a indiqué Robert Epstein et comme l'a rapporté la Commission crie-naskapie, l'absence de formation et de personnel qualifié est un problème important que devons résoudre les bandes cries. Ce problème, toutefois, nous semble commun à toute nouvelle administration et il est permis d'espérer qu'il se règlera au fil des années.

Etant donné la satisfaction des Cris envers les nouveaux pouvoirs dont ils jouissent, il est de mise de se demander si la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* peut représenter un modèle d'autonomie gouvernementale pour les autres communautés autochtones qui désirent imiter les Cris. A cette question, nous ne pouvons répondre catégoriquement ni par la positive ni par la négative. Certes, à notre avis, plusieurs éléments de cette loi pourraient s'appliquer à d'autres communautés autochtones. Il en va ainsi notamment des pouvoirs concernant l'administration et la réglementation internes des bandes, l'ordre et la sécurité publics, la voirie et les transports, les parcs et les loisirs, la prévention de la pollution et les successions. De plus, les parties traitant des exemptions fiscales et de l'insaisissabilité ainsi que de la création d'une commission indépendante chargée de veiller à l'application de la loi pourraient fortement inspirer d'autres communautés aborigènes. Toutefois, dans son ensemble, comme l'avait mentionné l'ex-Grand chef Billy Diamond, la nouvelle loi qui régit les Cris représente leur concept de l'autonomie politique. Rappelons que cette loi découle d'une situation particulière, soit la construction de centrales hydro-électriques sur le territoire de la Baie James au début des années 1970. La *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* vient compléter l'un des plus importants chapitres de la Convention signée par les Cris à cette époque. Par cette Convention, on l'a vu, les Cris ont pu établir certaines institutions telles

que, la Commission scolaire crie, le Conseil régional cri de la santé et des services sociaux ainsi que l'Administration régionale crie. L'expérience de ce peuple amérindien dans le domaine de l'autonomie politique n'est entière que si l'on combine les pouvoirs acquis par la Convention avec ceux obtenus par la loi qui en a découlé. Puisqu'il répond à une situation particulière, le modèle d'autonomie exercé par les Cris ne peut être intégralement appliqué à d'autres collectivités autochtones. Entre autres, précisons que les parties de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* traitant du régime des terres, des droits sur les terres et les ressources naturelles, de l'accès aux terres et des droits d'expropriation ainsi que des activités traditionnelles répondent à la situation particulière des Cris et ne peuvent donc s'appliquer facilement à d'autres communautés. Qui plus est, comme nous le savons, les communautés autochtones sont très hétérogènes sur les plans culturel et géographique. Ainsi, chacune d'entre elles pourrait vouloir élaborer son propre modèle d'autonomie politique. Donc, en résumé, certains éléments de la loi qui régit les Cris et les Naskapis, à notre avis, pourraient servir d'inspiration à d'autres groupes d'autochtones. Cependant, elle ne peut constituer un modèle intégral d'autonomie politique pour les premières nations. Pour sa part, le Grand chef des Cris, Ted Moses, estime que la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* ne devrait pas représenter un modèle d'autonomie pour les autochtones du Canada car elle répond, dans son ensemble, aux besoins particuliers des Cris. Le Grand chef explique ainsi sa position:

Nous ne recommandons pas au gouvernement canadien d'utiliser la Loi sur les Cris et les Naskapis à titre de modèle pour les autres peuples indiens du pays, car cette loi a été élaborée compte tenu des droits des Cris, de la situation particulière du peuple cri, de l'emplacement géographique unique des communautés crie, du fait que certains droits sont garantis aux Cris dans la cadre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, droits qui sont d'ailleurs protégés par la Constitution canadienne ainsi que bon nombre d'autres textes législatifs adoptés par le gouvernement québécois.³³⁹

339 Voir le témoignage du Grand chef Ted Moses dans Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 4, *op.cit.*, p. 4:23.

Par ailleurs, la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, à l'instar de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, apparaît nettement comme le fruit d'un compromis entre les Cris et les autorités gouvernementales. La première loi canadienne portant sur l'autonomie politique des peuples aborigènes marque un recul important par rapport à certaines demandes formulées par les associations autochtones au cours des conférences constitutionnelles visant à définir leurs droits.

Premièrement, notons que le droit inhérent du peuple cri à se gouverner lui-même n'est aucunement reconnu par l'Etat canadien. Même si les tribunaux devaient statuer que les bandes crie représentent un palier nouveau et distinct de gouvernement dans notre régime constitutionnel, cela ne changerait rien au fait qu'elles ne peuvent exercer que les pouvoirs que le Parlement a bien voulu leur déléguer. Et puisque la Convention à laquelle les Cris ont pris part en 1975 a éteint leurs droits ancestraux, il devient alors évident qu'ils ne pourront plus exercer que des pouvoirs délégués et non des pouvoirs qui sont intrinsèques à leur condition de premiers occupants des terres. En second lieu, étant donné que la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* est une mesure législative du Parlement, la Charte canadienne des droits et libertés s'applique aux huit bandes crie. Il s'agit donc d'un deuxième recul important des Cris face aux demandes formulées par les associations autochtones engagées dans les négociations constitutionnelles. On se souvient que, du fait qu'elles accordent plus de considération aux droits collectifs qu'aux droits individuels, les associations aborigènes estiment que la Charte canadienne des droits et des libertés ne devraient pas s'appliquer à des gouvernements autochtones.

De toute évidence, les Cris n'avaient pas vraiment le choix de faire ces concessions. Du point de vue juridique, ils peuvent difficilement prétendre, on sait pourquoi, à avoir conservé le droit inhérent à l'autonomie politique.³⁴⁰ Ils ne pourraient jouir d'un pareil

³⁴⁰ Du point de vue moral, évidemment, la question se pose différemment.

droit que si les gouvernements signataires de la Convention de la Baie James et du Nord québécois acceptaient de le leur restituer.³⁴¹ En ce qui concerne la Charte canadienne des droits et libertés, quatre conférences constitutionnelles ont amplement démontré que le gouvernement fédéral n'était pas prêt à y exempter les communautés autochtones.

5.2 *Les relations intergouvernementales Cris-Canada*

341 A notre avis, toutes les communautés autochtones qui désirent jouir de l'autonomie politique devront se faire à l'idée d'exercer des pouvoirs délégués et non des pouvoirs souverains découlant de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Dans toute fédération, comme l'explique le politologue Théofil I. Kis, il est important "de s'assurer (...) que la sécession (ou séparation) d'une (ou plusieurs) unité (s) de l'ensemble fédéral soit difficilement concevable en théorie et inconcevable ou impossible en pratique." Reconnaître le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale, c'est-à-dire instituer des gouvernements aborigènes dont les pouvoirs seraient fondés sur des revendications de souveraineté, serait pour le moins dangereux pour l'avenir de la fédération canadienne. Il nous semble donc peu probable que les premiers ministres acceptent un jour d'insérer dans la Constitution le droit inhérent des nations autochtones à se gouverner elles-mêmes. Bien sûr, les tribunaux pourraient cependant décider que ce droit est déjà reconnu par l'article 35 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Voir pour la citation ci-haut: Kis, Théofil I., *op.cit.*, p. 114.

342 Cette loi n'a toutefois rien changé aux rapports existants entre les Cris et le gouvernement québécois puisque ses dispositions touchant le Québec ne font que reprendre celles de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. C'est ce que nous a affirmé Jean Rochon du Secrétariat des Affaires autochtones. Selon ce dernier, le changement fondamental entre les Cris et le gouvernement du Québec s'est produit en 1975 par la signature de la Convention. Depuis ce temps, le Québec considère le peuple cri comme politiquement autonome. De plus, Jean Rochon nous a fait savoir que, même si le Secrétariat des Affaires autochtones a officiellement le mandat de voir à la mise en oeuvre de la Convention, les Cris traitent toujours directement avec les différents ministères qui ont des responsabilités à leur égard. Le Secrétariat joue un peu le rôle d'un tribunal d'appel lorsqu'il y a un conflit entre les Cris et un ministère particulier. Cependant, cela ne veut pas dire, de l'avis de Jean Rochon, que les relations sont toujours au beau fixe entre les Cris et le gouvernement du Québec. D'ailleurs, plusieurs problèmes au sujet de la mise en oeuvre de la Convention persistent encore. Aux dires de Jean Rochon, cette situation découle essentiellement du fait qu'un bon nombre de dispositions de la Convention sont pour le moins très vagues. De son côté, l'expert-conseil des Cris à Ottawa, Robert Epstein, nous a déclaré que les relations entre les Cris et le Québec ont été particulièrement difficiles durant les années où le Parti québécois formait le gouvernement. Il semblerait, selon Robert Epstein, que certains responsables du défunt Secrétariat des activités gouvernementales en milieu amérindien et inuit ne considéraient pas vraiment les

La *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* change de façon fondamentale les relations entre les Cris et l'Etat canadien.³⁴² En effet, avant l'adoption de cette loi, les bandes crics constituaient, en quelque sorte, des prolongements administratifs du MAINC puisqu'elles étaient régies par la *Loi sur les Indiens*. Les bandes étaient des branches administratives du ministère parce qu'elles appliquaient et coordonnaient les programmes et politiques de ce dernier. La nouvelle loi a complètement changé cette donnée. Il appartient maintenant aux bandes crics de décider de leurs propres politiques. En vertu de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, chacune des bandes exerce des pouvoirs autonomes, en ce sens, à tout le moins, que le ministre responsable du MAINC ne peut annuler les règlements des bandes. De plus, tout le monde s'entend, nous l'avons vu au début du chapitre précédent, pour affirmer que cette loi a pour objet l'autonomie gouvernementale des Amérindiens de la Baie James. Ainsi, c'est une relation de gouvernement à gouvernement qui devrait maintenant exister entre les Cris et l'Etat canadien.

Au Canada, en vue de coordonner et faciliter les relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux, un Bureau des relations fédérales-provinciales a été créé. Ce Bureau, qui est sous la responsabilité d'un ministre d'Etat, a notamment les objectifs d'offrir au Cabinet et au premier ministre une aide particulière lorsque vient le temps d'examiner les problèmes fédéraux-provinciaux ainsi que d'aider à l'établissement d'un réseau de consultation fédérale-provinciale.³⁴³ Il convient de se demander s'il existe un mécanisme semblable pour coordonner les relations entre les Cris et le gouvernement fédéral.

Cris comme étant des Québécois parce que la deuxième langue apprise de ce peuple n'est pas le français mais l'anglais.

³⁴³ Canada, Chambre des communes, *L'autonomie politique des Indiens du Canada, Rapport du Comité spécial, op.cit.*, p. 65.

Malheureusement, comme le souligne le rapport de la Commission crie-naskapie, la loi qui régit maintenant les bandes cries, à l'instar de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, n'a prévu aucun mécanisme devant favoriser l'évolution harmonieuse des nouveaux rapports qu'elle établit.³⁴⁴ Voilà pourquoi le gouvernement fédéral a confié au MAINC la mise en oeuvre de la Loi. A l'intérieur de ce ministère, cette responsabilité fut d'abord assignée au Secrétariat des revendications du Québec. Ce dernier, qui avait été mis sur pied en 1984 pour s'occuper de l'application des Conventions signées par les Cris, les Naskapis et les Inuit, a été dissout en 1986. La mise en oeuvre des Conventions et de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* incombe maintenant à la Direction des opérations du Secteur de l'autonomie gouvernementale, nouvelle division administrative du MAINC. C'est donc toujours ce dernier qui a la responsabilité de coordonner les rapports entre les Cris et l'Etat canadien.

Cette situation, aux yeux des Cris, est totalement inacceptable. Le MAINC, soutiennent-ils, ne constitue pas une structure appropriée pour coordonner la mise en oeuvre de la Loi. Ce ministère ne peut favoriser l'harmonisation des rapports entre les Cris et l'Etat canadien puisqu'il a été créé et conçu pour administrer la *Loi sur les Indiens*. Le Grand chef Ted Moses nous explique la position des Cris:

Un gouvernement autonome cri n'est pas compatible avec un ministère mis sur pied pour administrer la *Loi sur les Indiens*. Par conséquent, nous n'avons jamais accepté que la responsabilité de la mise en oeuvre de la Convention ou des relations intergouvernementales entre le Canada, le Québec et les Cris revienne au ministère des Affaires indiennes.³⁴⁵

La structure et les politiques du MAINC, poursuit le Grand chef des Cris, "sont fondamentalement opposées au principe d'un gouvernement autochtone autonome..."³⁴⁶

³⁴⁴ Commission crie-naskapie, *op.cit.*, p. 149.

³⁴⁵ Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 51, *op.cit.*, p. 51:7.

³⁴⁶ *Ibid.*, p. 51:7.

Tel qu'il l'explique dans une lettre adressée au premier ministre Brian Mulroney, l'absence d'un organisme chargé de la mise en oeuvre de la Convention et de la loi venant la compléter est la principale cause de la détérioration des rapports entre l'Etat canadien et les Cris:

Nous en sommes venus à la conclusion, après un examen sérieux, que la principale source des problèmes réside dans le fait qu'il n'existe ni programme ni organisme fédéral permettant de concrétiser le nouveau rapport établi avec le gouvernement fédéral et d'assurer l'application efficace de la Convention de la Baie James et du Nord québécois.³⁴⁷

Ceux-ci exigent l'établissement d'un nouveau rouage de gouvernement ayant le mandat de s'assurer que les différents ministères³⁴⁸ respectent leurs obligations envers les Cris. Comme nous en avons brièvement discuté à la fin de notre troisième chapitre, les Cris estiment qu'un Secrétariat spécial rattaché au Bureau du Conseil privé serait tout désigné pour veiller à l'application de la Convention et de la Loi. Notons que sur la création d'un organisme semblable, les Cris reçurent l'appui de la Commission crie-naskapie.³⁴⁹ Dans leur premier rapport, les commissaires ont recommandé que le premier ministre nomme un Représentant spécial qui aurait pour fonctions de s'assurer que l'Etat canadien respecte ses obligations envers les Cris et de voir à la mise en place d'un organisme chargé de l'application de la Convention et de la Loi. Pour mener à bien sa tâche, selon les membres de la Commission, le Représentant spécial devrait avoir un accès direct au premier ministre et au Conseil des ministres et ses décisions devraient lier le gouvernement.

³⁴⁷ *Ibid.*, p. 51A:49.

³⁴⁸ En vertu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, les Cris sont admissibles à tous les programmes fédéraux d'aide destinés aux autres Canadiens et aux autres communautés autochtones. Puisqu'il appartient maintenant aux bandes crie de déterminer les programmes et les services que requièrent leurs membres, les obligations des différents ministères envers elles sont pour la plupart d'ordre financier.

³⁴⁹ A ce sujet, voir le rapport de la Commission crie-naskapie, *op.cit.*, pp. 149-154.

Malgré cette recommandation de la Commission crie-naskapie, ni la nomination d'un tel Représentant ni la création d'une nouvelle structure gouvernementale devant refléter une relation de gouvernement à gouvernement entre les bandes cries et l'Etat canadien ne semblent poindre à l'horizon. En effet, dans sa réponse à la Commission, le ministre responsable des Affaires indiennes, Bill McKnight, soutient que le Secteur de l'autonomie gouvernementale, division administrative récemment créée à la suite d'une restructuration interne du MAINC, est tout à fait apte à s'occuper efficacement de la mise en oeuvre de la Convention et de loi qui, pour les Cris, remplace la *Loi sur les Indiens*.³⁵⁰ Par surcroît, le ministre estime que la nomination d'un Représentant spécial investi des pouvoirs recommandés par la Commission est non conforme à nos pratiques constitutionnelles. Laissons le ministre Bill McKnight nous expliquer son point de vue:

I am advised that it is not in keeping with Canadian constitutional practise to appoint such a person, able to bind Parliament in advance of its approval.

(...) We expect many different self-government arrangements in Canada. We cannot deal with each of them by means of a special representative. Instead, we have restructured my department in order to accommodate these changes.³⁵¹

A notre avis, les arguments soulevés par le ministre Bill McKnight pour refuser de donner suite aux recommandations de la Commission crie-naskapie ne sont nullement de nature à convaincre. D'abord, tel que l'avait pourtant mentionné la Commission dans son rapport, la pratique de nommer un Représentant spécial pour négocier avec les autochtones n'a rien de nouveau. Le premier ministre du Québec, Robert Bourassa, a

³⁵⁰ Les Cris considèrent cependant qu'une restructuration du MAINC ne répond pas à leurs besoins et ne résoudra pas les problèmes entourant la mise en oeuvre de la Convention et de la nouvelle loi les régissant. Selon le Grand chef Ted Moses, toute réorganisation du MAINC "vise à répondre aux besoins du ministère pas à ceux du peuple indien". Voir le témoignage du Grand chef Ted Moses dans Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 51, *op.cit.*, p. 51:20.

³⁵¹ Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, *Minister's Statement*, Ottawa, p. 7.

déjà eu recours à ce procédé dans le passé.³⁵² Quant à savoir si la récente restructuration du ministère sera profitable à la mise en oeuvre de la Convention de la Baie James et de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, des doutes profonds nous envahissent à ce sujet. Depuis la signature de la Convention, le MAINC n'a jamais su s'acquitter convenablement de sa responsabilité de mettre en application la Convention d'une manière satisfaisante. Le rapport Tait avait souligné cette situation il y a plus de cinq ans alors que l'année dernière c'est le Vérificateur général du Canada qui en faisait pareil. Malgré le rapport Tait et le rapport du Vérificateur général, les problèmes de mise en oeuvre de la Convention se sont multipliés, nous a affirmé Robert Epstein. Finalement, il est permis de se demander comment un ministère créé pour administrer une loi qui vise l'assimilation des Amérindiens peut aujourd'hui prétendre se concilier avec le concept de l'autonomie politique des autochtones.

A l'encontre du ministre Bill McKnight, nous croyons donc que la mise en place d'une nouvelle structure gouvernementale est nécessaire pour assurer le succès de l'autonomie politique des Cris. Ce nouveau rouage, comme le veulent les Cris, pourrait être rattaché au Bureau du Conseil privé. Ainsi, il bénéficierait de pouvoirs suffisants pour veiller à ce que les différents ministères fédéraux qui ont des obligations envers les Cris les assument pleinement. De plus, l'établissement d'une telle structure viendrait confirmer que la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* établit des relations de gouvernement à gouvernement entre les Amérindiens de la Baie James et l'Etat canadien. Précisons que le Comité spécial sur l'autonomie politique des Amérindiens avait proposé une pareille mesure dans son rapport. Le Comité, qui avait recommandé le démantèlement du MAINC, estimait que la coordination des relations entre le gouvernement fédéral et des gouvernements autochtones devrait relever d'un ministère

³⁵² En novembre 1973, Robert Bourassa avait nommé John Ciaccia comme Représentant spécial du gouvernement du Québec dans les négociations qui ont mené à la signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois.

d'Etat rattaché au Bureau du Conseil privé. Selon les membres du Comité spécial, ce ministère d'Etat aurait à jouer un rôle semblable à celui du Bureau des relations fédérales-provinciales.

5.3 *Les relations financières Cris-Canada*

Notre deuxième chapitre a révélé que le concept de l'autonomie gouvernementale des autochtones implique nécessairement celui de l'autonomie financière. Afin d'assurer à leur population des services de qualité, comparables à ceux dont jouissent les autres Canadiens, les gouvernements autochtones, à tout le moins au début de leur existence, devront bénéficier d'aide financière déterminée par des accords. Celle-ci, pour être en harmonie parfaite avec le concept de l'autonomie politique, devrait prendre la forme de subventions inconditionnelles. Bien sûr, pour permettre le fonctionnement efficace des gouvernements aborigènes, il va sans dire que les accords de financement devront être respectés intégralement.

La *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, on le sait, a complètement laissé de côté l'aspect du financement des bandes sauf, admettons-le, qu'elle prévoit que celles-ci pourront prélever des revenus par voie d'imposition. Par contre, un Protocole d'entente prévoyant le financement des bandes crie et dont nous avons déjà présenté les grandes lignes, a été signé entre les Cris et le gouvernement canadien. Puisque ce Protocole d'entente constitue le seul plan de financement de l'autonomie politique des Cris, il importe donc de se demander si les dispositions qu'il prévoit sont respectées.

A cette question cruciale, il nous faut répondre par un non. En effet, depuis sa signature et malgré ce que suggère son appellation, le Protocole d'entente est la source de vives disputes entre les Cris et le gouvernement fédéral.³⁵³ Les désaccords qui

³⁵³ En fait, la question du financement de l'autonomie gouvernementale des Cris aura été problématique depuis les premières négociations entourant l'élaboration de la

entourent ce document, tel que l'a fait remarquer le rapport de la Commission crie-naskapie, sont principalement "centrés sur la question de savoir si l'entente lie ou non le gouvernement du Canada".³⁵⁴ Dans l'optique de ce dernier, les accords de financement ne constituent pas des obligations légales. Les Cris, pour leur part, sont persuadés du contraire. Avant d'analyser la position des deux parties sur la légalité du Protocole d'entente, précisons que le gouvernement l'utilise quand même comme ligne directrice dans ses relations financières avec les Cris. Il refuse cependant de respecter certaines parties essentielles de cette entente.

D'abord, une première dispute entre les Cris et le gouvernement porte sur les éléments entrant en ligne de compte dans le calcul des rajustements annuels de la subvention fédérale. A cet égard, on se souviendra que le Protocole d'entente déterminait six éléments bien précis.³⁵⁵ Après que le Conseil du trésor eût refusé de les endosser, le MAINC a proposé que seuls deux facteurs, soit la croissance démographique et le taux d'inflation, devraient être pris en considération dans le calcul des rajustements annuels de la subvention.³⁵⁶ Estimant que cette proposition pourrait leur faire perdre des sommes

nouvelle loi. Une étude réalisée en 1980, à la demande du Grand conseil des Cris, par la firme Peat, Marwick et Associés, conclut ce qui suit: "During the course of negotiation and discussions concerning the development of the Cree Act it became increasingly clearer to all involved that it would be easier to negotiate responsibilities away from the Federal Government than it would be to obtain funding to effectively carry out new responsibilities". Voir: Grand conseil des Cris du Québec, *Financial Analysis: Study of Federal Spending Towards Crees of Northern Québec*, par Peat, Marwick et Associés, may 1980, p. I.1.

354 Commission crie-naskapie, *op.cit.*, p. 140.

355 Ces éléments, que nous avons mentionnés au chapitre précédent, sont les suivants: la croissance démographique, le taux d'inflation, les augmentations de frais impossibles à enrayer dans les communautés du Nord, la réintégration des membres émancipés des bandes, la construction de nouvelles habitations et infrastructures et, finalement, les besoins spéciaux des bandes.

356 Sur cette proposition du MAINC, voir: Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *Presentation to the Cree-Naskapi Commission by the Department of Indian and Northern Affairs on the Implementation of the Cree-Naskapi Act*, october 1986, p. 11-12.

considérables, les Cris la refusèrent. Par conséquent, plus de trois ans après l'adoption par le Parlement de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, aucune formule visant à définir les rajustements annuels du financement des gouvernements locaux n'est actuellement en vigueur.

Cette dispute sur les dispositions du Protocole d'entente n'est pas unique. Un deuxième désaccord, aussi important que le premier, oppose les Cris et le gouvernement canadien. Cette deuxième dispute tient au fait que le gouvernement refuse de compenser les Cris pour la perte imprévue de revenus de redevances. Nous avons vu, au chapitre précédent, que les besoins financiers des bandes avaient été établis à près de 17 millions de dollars. Toutefois, la subvention fédérale avait été fixée à un peu plus de 11 millions de dollars parce qu'il avait été prévu que les Cris iraient chercher certains revenus de redevances du côté du gouvernement québécois entre autres. Or, à ce titre, les rentrées ont été moindres que prévues. Les Cris demandent donc, conformément à une disposition du Protocole d'entente, que le montant de la subvention fédérale soit révisé en tenant compte de cette perte de revenus. A cette demande, le gouvernement canadien a opposé une fin de non-recevoir. Selon le rapport de la Commission cric-naskapie, c'est une somme évaluée à près de 12 millions de dollars, répartie sur la période allant de 1985-1986 à 1988-1989, que les Cris pourraient perdre suite à cette décision du gouvernement.

Enfin, un dernier conflit porte sur le mode de versement de la subvention annuelle. Le Protocole d'entente, nous le savons, établit un mode de versement différent de celui qui avait d'abord été envisagé dans une lettre adressée au Grand conseil des Cris et signée par l'ex-ministre John Munro. Pour nous rafraîchir la mémoire, rappelons que le Protocole d'entente stipule que 75 pour cent du montant de la subvention sera versé au début de l'année financière et que les 25 pour cent restant le seront au début du dernier

trimestre. Le mode de versement prévu dans la lettre de l'ex-ministre John Munro était différent dans la mesure où il était indiqué que le versement des 25 pour cent restant serait effectué à la remise des états financiers des bandes pour l'année précédente. Après avoir accepté d'effectuer le deuxième paiement à une date plus rapprochée que celle prévue dans le Protocole d'entente pour les années financières 1984-1985 et 1985-1986, le MAINC s'en est tenu à l'énoncé du Protocole pour l'année financière 1986-1987. Ici, on l'aura pressenti, les Cris reprochent au gouvernement son respect soudain d'une clause du Protocole. Pour les Amérindiens de la Baie James, le MAINC devrait s'en tenir à l'énoncé de la lettre de l'ex-ministre John Munro, laquelle, soutiennent-ils, a la même valeur que le Protocole d'entente.

Comme nous venons de le montrer, les accords concernant le financement de la première loi canadienne en matière d'autonomie politique des autochtones ne sont pas respectés par le gouvernement fédéral. Pourtant, à notre avis, cette situation était facilement évitable. Pour ce faire, il aurait suffi d'inclure des accords de financement dans la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*. Les Cris, d'ailleurs, avaient initialement exigé un tel procédé. C'est à la demande du MAINC, affirme le Grand chef Ted Moses, que les Cris ont du se résoudre à accepter une entente financière séparée de la loi:

Nous avons, à l'origine, insisté pour que le financement et les mécanismes obligatoires du financement, fassent partie de la loi, fassent partie intégrante de la loi, soient contenus dans la loi. Toutefois, le ministre a déclaré que cela devait être au contraire séparé mais qu'il était bien entendu que l'effet serait le même que si l'entente financière était contenue dans la loi. Le prétexte invoqué était qu'il y avait des affectations de fonds détaillés à faire avant l'adoption de la loi. Cela semblait alors trop compliqué. Nous avons donc initialement essayé d'obtenir que ces obligations financières soient contenues dans la loi mais nous sommes finalement parvenus à une entente et avons signé un Protocole d'entente.³⁵⁷

³⁵⁷ Voir le témoignage du Grand chef Ted Moses dans Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 51, *op.cit.*, p. 51:14.

Aujourd'hui, le gouvernement fédéral est à cent lieues de prétendre qu'une entente séparée du cadre législatif donne le même résultat que si elle y avait été insérée. Selon un sous-ministre adjoint du MAINC, Rick Van Loon, "le gouvernement du Canada ne reconnaît pas (le Protocole d'entente) comme un engagement pleinement exécutoire".³⁵⁸ Et le ministre responsable des Affaires indiennes, Bill McKnight, partage entièrement cette opinion. Voici certains propos qu'il tenait aux Cris:

Vos conseillers savent et, j'espère, vous aurez informé que la convention (le Protocole d'entente) n'est pas considérée par le gouvernement du Canada comme constituant une obligation légale, cependant, nous l'avons, dans la plus grande mesure du possible, utilisée comme ligne directrice dans nos relations financières.³⁵⁹

Pour justifier sa position, le ministre McKnight soutient que le Protocole d'entente, bien que signé par l'un de ses prédécesseurs, n'a jamais reçu l'aval du Conseil du trésor.

Écoutons-le de nouveau:

My position on the Statement of Understanding should be made very clear. It was signed without authority of the Treasury Board. Treasury Board authority is required to flow funds pursuant to the agreement and at the time the Statement of Understanding was signed no authority existed to give effect to all of its terms. It could, therefore, only be exactly what it said it was, a statement of understanding about the subjects to be negotiated.³⁶⁰

De leur côté, les Cris ont une toute autre interprétation. Comme l'a écrit le Grand chef des Cris Ted Moses au Grand chef des blancs Brian Mulroney, "les Cris et les Naskapis ont accepté le nouveau cadre législatif à condition de se voir accorder les crédits fédéraux et les garanties nécessaires".³⁶¹ Pour les Cris, les accords de financement contenus dans la lettre de l'ex-ministre John Munro et dans le Protocole

358 Cité dans Commission crie-naskapie, *op.cit.*, p. 140.

359 Cité dans *Ibid.*, p. 140.

360 Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, *Minister's statement, op.cit.*, p. 4.

361 Cité dans Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 51, *op.cit.*, p. 51A:43.

d'entente signé par l'ex-ministre Douglas Frith engagent totalement la responsabilité légale du gouvernement canadien. A ce sujet, le conseiller juridique des Cris, James O'Reilly, s'exprimait de la manière suivante:

A notre avis, la lettre envoyée le 7 juin 1984 par M. Munro aux Cris et adressée plus particulièrement au Grand chef Billy Diamond (...) confirme certains engagements pris en matière de financement conformément au projet de loi sur les Cris-Naskapis (du Québec).

(...) A notre avis, il s'agit là d'un engagement ferme pris par le gouvernement du Canada. J'estime que les Cris pourraient poursuivre le gouvernement sur la foi de cette lettre et avoir gain de cause.

Mais la lettre et le Protocole d'entente, pris ensemble, prévoient clairement qu'il y a eu entente entre la Couronne et le Grand conseil des Cris du Québec en matière de financement. Le tribunal qui serait saisi de cette affaire aurait à faire des calculs pour déterminer le montant total en se servant des chiffres que l'on retrouve dans ces deux documents.³⁶²

Les propos de James O'Reilly sont pour le moins très clairs; de l'avis des Cris, les accords de financement engagent entièrement la responsabilité du gouvernement. Notons que les Cris, sur cette question, reçurent l'appui inconditionnel de la Commission crie-naskapie. Celle-ci, après avoir demandé une opinion juridique à l'étude Piché-Emery de Montréal, se prononça comme suit:

Après avoir examiné en détail les faits et la preuve mentionnés ci-dessus, la Commission est d'avis que le Protocole d'entente constitue à la fois une obligation morale et légale pour le Canada. De plus, la Commission considère le Protocole comme étant l'entente financière principale liant à la fois le Canada et les nations crie et naskapie quant à leurs obligations financières. La preuve est convaincante pour refuser d'admettre la pure vérité de la question.³⁶³

Fort de l'appui de la Commission que préside le juge Réjean Paul, les Cris portèrent, on l'aura aisément deviné, toute l'affaire devant les tribunaux.³⁶⁴

³⁶² Voir le témoignage de James O'Reilly dans *Ibid.*, p. 51:15.

³⁶³ Commission crie-naskapie, *op.cit.*, p. 146.

³⁶⁴ La question de savoir si les accords de financement lie légalement le gouvernement du Canada a été portée par les Cris devant la Cour fédérale du Canada en mars 1987. Au moment d'écrire ces lignes, la cause n'a pas encore été entendue. A ce sujet, voir: Tison, Marie, "Les Cris du Québec poursuivent le fédéral", dans *Le*

Le viol des accords de financement porte grandement atteinte, selon les Cris, à la relation de gouvernement à gouvernement qui devait s'établir entre eux et l'Etat canadien. En fait, elle s'efface au profit de l'ancienne relation selon laquelle les autochtones dépendent du gouvernement fédéral. Il est bien difficile, comme l'explique le Grand chef Ted Moses, de parvenir à une véritable autonomie lorsqu'on n'a pas toute l'emprise voulue sur ses propres finances:

Il s'agit de nous faire avaler la "pratique normale" du ministère des Affaires indiennes. La nouvelle relation est ainsi écartée. Il s'agit encore de la vieille relation où les clients autochtones dépendent des organismes gouvernementaux et n'ont aucun contrôle sur leurs finances. Ils n'ont aucune certitude quant aux revenus au-delà de l'année financière en cours, et par le fait même, aucune possibilité d'envisager des projets ou d'établir un budget répondant aux besoins et aux priorités de la bande.³⁶⁵

Ainsi, étant donné le financement inadéquat des bandes, leur capacité à exercer tous les pouvoirs et à assumer toutes les responsabilités que leur confère la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* est diminuée. C'est ce que soutenaient les Cris lors des audiences de la Commission crie-naskapie.

The result of the restriction of funding is to ensure that our communities are not able to exercise the self-government powers that exist under the *Cree-Naskapi (of Québec) Act*. This was the ultimate objective of the Government. By restricting funding, it was accomplishing this goal. Powers were given to the Cree bands, but they are now effectively being eroded because the communities do not have the resources to implement them.³⁶⁶

Devoir, le mercredi 18 mars 1987, p. 3. Voir également: Platiel, Rudy, "Cree Launch Case Against Ottawa", dans le *Globe and Mail*, Toronto, March 18, 1987, p. A-12.

³⁶⁵ Voir le témoignage du Grand chef Ted Moses dans Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 51, *op.cit.*, p. 51:9.

³⁶⁶ Grand conseil des Cris (du Québec), *Presentation by the James Bay Crees to the Cree-Naskapi Commission*, *op.cit.*, p. 19.

En conclusion, cette courte analyse traitant des ressources financières allouées aux bandes crie établit, et c'est le moins qu'on puisse dire, qu'une fois de plus l'Etat canadien aura réussi à leurrer un groupe d'autochtones. Il ne nous appartient pas de déterminer si les accords de financement prévus dans la lettre de l'ex-ministre John Munro et dans le Protocole d'entente engagent la responsabilité légale du gouvernement. Les tribunaux sauront le faire mieux que nous. Par contre, il nous semble évident que l'Etat canadien a l'obligation morale de respecter les engagements pris au nom de la Couronne par deux de ses ex-ministres. Comme l'a mentionné le Grand chef Ted Moses, les Cris ont cru que des accords négociés avaient la même valeur qu'un texte législatif. N'eût été des belles promesses du MAINC, les Cris n'auraient jamais accepté que la nouvelle loi soit adoptée sans qu'elle ne contienne des dispositions précises concernant le financement des gouvernements locaux. L'expérience des Cris nous démontre donc clairement que les communautés autochtones qui désirent reconquérir leur autonomie devront redoubler de vigilance dans leurs négociations avec le gouvernement fédéral. A ce propos, nous faisons nôtre le conseil suivant que leur prodigua le conseiller juridique des Cris, James O'Reilly:

Je conseille à tous les autres groupes qui aspirent à l'autonomie politique de ne pas compter sur des ententes négociées avec le gouvernement du Canada. Je leur conseille d'exiger que ce financement soit prévu dans la loi, dans les crédits parlementaires approuvés annuellement, même si c'est tout à fait contraire à leur système. Il nous semble évident que le peuple indien ne doit jamais croire que le gouvernement fédéral donnera suite aux engagements précis qu'il prend.³⁶⁷

A la suite de cette analyse, nous aimerions terminer ce chapitre en établissant un premier bilan de l'expérience des Cris dans le domaine de l'autonomie politique. Premier bilan, en effet, surtout parce que l'expérience des Cris n'en est qu'à ses balbutiements

³⁶⁷ Voir le témoignage de James O'Reilly dans Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 51, *op.cit.*, p. 51:16.

mais aussi parce que notre thèse, en fin de compte, n'en trace que les contours.

Selon la lecture que nous avons fait de l'expérience des Cris en matière d'autonomie gouvernementale, cette dernière apparaît grandement assombrie par le refus de l'Etat canadien de respecter ses obligations les plus élémentaires. Les peuples autochtones considèrent l'autonomie politique comme l'outil essentiel leur permettant de rompre les liens de dépendance qu'ils entretiennent vis-à-vis du gouvernement fédéral et de reprendre la maîtrise de leur destinée. Or, sur ces deux aspects, l'expérience des Cris n'est pas encore convaincante. Jusqu'à maintenant, l'Etat canadien refuse d'établir une relation de gouvernement à gouvernement avec le peuple cri et refuse de respecter les engagements financiers qu'il a pris envers lui.

L'objet précis de notre thèse, rappelons-le, était de déterminer si le peuple cri jouit de pouvoirs et de ressources financières suffisants pour influencer son développement politique, économique, social et culturel; bref, nous cherchions à savoir si les Cris avaient maintenant les outils nécessaires pour reprendre la mainmise sur leurs affaires. A cette question, la réponse est oui et non. Oui les Cris estiment posséder les pouvoirs devant leur permettre d'influencer le cours de leur existence. Non les Cris ne jouissent pas, selon eux, de ressources financières appropriées pour exercer leurs nouveaux pouvoirs. Ainsi, bien qu'elles exercent maintenant des pouvoirs autonomes, les bandes crie sont toujours, du côté financier, dépendantes de l'Etat canadien.

Malgré cette sombre conclusion de notre étude, l'expérience des Cris demeure tout de même d'une grande richesse d'enseignement en ce qui concerne le concept de l'autonomie politique des autochtones. Dans ce domaine, ne l'oublions pas, la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* constitue une première au Canada. Les difficultés rencontrées par les Cris serviront certainement de leçon à d'autres communautés aborigènes qui désirent accéder à une plus grande autonomie. Dans un sens, les

problèmes auxquels sont confrontés les Cris apparaissent comme un moindre mal puisqu'ils éveilleront l'attention des autres peuples autochtones et les rendront dorénavant moins crédules devant les promesses du gouvernement canadien.

La plus belle réussite des Cris, à notre avis, aura été d'avoir su concevoir, de concert avec les négociateurs fédéraux, un modèle d'autonomie gouvernementale qui répond à leurs besoins et aspirations. On l'a vu, les Cris estiment que la nouvelle loi qui les régit est assez souple pour leur permettre de se gouverner selon leurs coutumes et leurs traditions propres. La *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* est l'application de leur idée de l'autonomie gouvernementale. Aussi, ils estiment avoir maintenant les pouvoirs suffisants pour reprendre la maîtrise de leur destin. Mais la réussite des Cris pourrait être encore plus grande si les tribunaux devaient statuer que les pouvoirs des bandes sont protégés par la Constitution. Ainsi, les Conseils de bande formeraient un palier distinct de gouvernement au Canada, ce dont les gouvernements fédéral et provinciaux ne sont pas très entichés. Avouons cependant que les Conseils de bande cris ne jouissent pas des mêmes privilèges que les autres paliers de gouvernement, même s'il était reconnu que leurs pouvoirs sont protégés par la Constitution.

Comme autre élément digne d'intérêt, précisons que la loi qui permettant aux Cris (et aux Naskapis) de se gouverner eux-mêmes tient compte d'un bon nombre de recommandations du Comité spécial sur l'autonomie politique des Amérindiens. A cet égard, il convient de faire état des recommandations du Comité spécial qui se rapprochent de l'expérience des Cris:

- le transfert des pouvoirs que détenait le MAINC, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, à chacune des bandes;
- le pouvoir des bandes à établir leurs propres politiques et leurs propres priorités;
- la constitution des bandes en personne morale;
- le droit des bandes à déterminer elles-mêmes, selon leurs propres critères, leur membership;

- le pouvoir de légiférer sur un large éventail de domaines (plus large que ceux des municipalités canadiennes, avons-nous soutenu);
- le contrôle des terres et des ressources naturelles;
- des accords de financement qui prennent la forme de subventions directes;³⁶⁸
- l'obligation des bandes de rendre compte devant leurs membres et non devant l'Etat canadien;
- la création d'une Commission indépendante chargée de surveiller l'application de la loi et de faire rapport au Parlement.

Enfin, autre élément positif, le type d'autonomie que les Cris expérimentent s'harmonise parfaitement avec le régime politique du Canada puisque, répétons-le de nouveau, les bandes ne peuvent exercer que les pouvoirs que leur a délégués le Parlement. La *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* ne met absolument pas en danger l'avenir de la fédération canadienne. Cela prouve qu'il est possible, avec un peu de bonne volonté de part et d'autre, de concilier les intérêts des peuples autochtones et ceux des autres Canadiens.

Bien que l'expérience des Cris ait des aspects très positifs, ceux-ci ne sauraient faire oublier les graves lacunes qu'elle comporte. Ces lacunes compromettent sérieusement la vitalité des gouvernements locaux et le développement économique des communautés criées. Elles tiennent au fait que le gouvernement canadien ne respecte pas ses obligations à l'égard de la Convention de la Baie James et du Nord québécois ainsi qu'à l'égard des accords financiers concernant l'exercice des nouvelles responsabilités octroyées aux bandes criées de par la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*.

Comme on l'a vu au troisième chapitre de cette thèse, les Cris ont utilisé la Convention en tant que levier pour obtenir certains pouvoirs, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'environnement et du développement

³⁶⁸ Le Comité spécial prévoyait cependant que le montant global des subventions soit approuvé au moyen d'une loi présentée au Parlement tous les cinq ans.

économique. De plus, c'est la Convention qui obligeait le Parlement à présenter une loi spéciale portant sur l'administration locale des terres réservées spécifiquement aux Cris. Tel que l'établit la prochaine citation tirée du rapport de la Commission crie-naskapie, le concept de l'autonomie gouvernementale est intrinsèque non seulement à la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* mais également à la Convention qui en a permis l'adoption:

Le concept d'autonomie gouvernementale représente un principe fondamental énoncé dans la Convention de la Baie James et du Nord québécois et la Convention du Nord-Est québécois. Alors que les détails étaient énoncés et élaborés dans la Loi, les principes et les structures de base furent établis par les Conventions.³⁶⁹

Puisque la Convention et la nouvelle loi qui régit les Cris sont inextricablement liées, la réussite de l'autonomie gouvernementale de ces derniers exige une parfaite mise en oeuvre de l'un et de l'autre de ces documents. Or, nous l'avons démontré, tel n'est pas le cas. La mise en oeuvre de la Convention et de la Loi, du moins de certains accords entourant celle-ci, fait défaut là où cela compte le plus; la prestation de ressources financières nécessaires à l'exercice de l'autonomie gouvernementale. La mise en application inadéquate de la Convention ne peut permettre un développement économique réel des communautés cries tandis que le viol du Protocole d'entente sur le financement des bandes empêche celles-ci d'exercer pleinement tous leurs pouvoirs et toutes leurs responsabilités. Comme l'affirme le mémoire des Cris présenté à la Commission crie-naskapie, "what good is granting the powers of self-government without allowing for the appropriate financial resources to be made available."³⁷⁰

³⁶⁹ Commission crie-naskapis, *op.cit.*, p. 127.

³⁷⁰ Grand conseil des Cris (du Québec), *Presentation by the James Bay Crees to the Cree-Naskapi Commission, op.cit.*, p. 11.

Faut-il inévitablement en conclure que l'expérience des Cris est un échec total? A notre avis, il serait prématuré de porter un tel jugement alors que, en fin de compte, elle n'en est encore qu'à son tout début. Et, comme l'a déjà mentionné le Grand chef Ted Moses, sans la Convention de la Baie James et du Nord québécois, et sans la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, les perspectives d'avenir du peuple cri seraient certainement plus sombres qu'elles ne le sont aujourd'hui.³⁷¹

Enfin, une dernière conclusion s'impose. Notre étude montre que, malgré les beaux discours de certaines personnes politiques sur la reconnaissance du droit des nations autochtones à exercer l'autonomie gouvernementale au sein de la fédération canadienne, un vent de changement tarde à se lever. Le refus manifesté par l'Etat canadien de créer une structure qui puisse témoigner d'une relation égalitaire avec les Cris de la Baie James indique qu'il n'est pas encore prêt à favoriser la transformation fondamentale de ses rapports avec les peuples autochtones. Si tel devait être le cas, il laisserait aller l'expérience des Cris jusqu'au bout de sa logique.

³⁷¹ Voir le témoignage du Grand chef Ted Moses dans Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 4, *op.cit.*, p. 4:22.

CONCLUSION

L'enchâssement des droits ancestraux ou issus de traités dans la *Loi constitutionnelle de 1982* reflète l'acceptation grandissante des Canadiens du fait que les peuples autochtones occupent une place permanente et unique au sein de la société canadienne. Ceci démontre le début d'une nouvelle ère dans les relations entre les gouvernements et les peuples autochtones du Canada. (Groupe d'étude de la politique des revendications globales)

S'il est vrai que les Canadiens sont de plus en plus conscients de la place unique des nations autochtones au sein de la société canadienne³⁷², force nous est d'admettre, à la suite de cette étude, que leurs dirigeants n'en sont pas encore totalement convaincus. A l'heure où le Québec s'apprête à réintégrer les rangs de la famille constitutionnelle canadienne³⁷³, les premières nations en demeurent toujours exclues. Quatre conférences constitutionnelles, on le sait, n'ont pu permettre de dégager un consensus suffisant pour que soit inscrit dans la Constitution leur droit à l'autonomie politique. Cela n'a d'ailleurs rien d'étonnant. Comme l'ont montré nos deux premiers chapitres, il existe un gouffre entre les autochtones et les non-autochtones dans la façon d'interpréter des notions aussi cruciales que celles de droits ancestraux et du droit à l'autonomie politique.

En théorie, malgré l'échec des négociations constitutionnelles, l'Etat canadien accepte le principe de l'autonomie gouvernementale pour les autochtones; ses propositions aux conférences des premiers ministres le prouvent. Il resterait cependant à définir, comme l'ont fait remarqué les professeurs Menno Boldt et J. Anthony Long, un

³⁷² Rappelons qu'un sondage réalisé en mars 1987 par la maison Décima révélait que 73 pour cent des Canadiens appuient le principe de l'autonomie politique des peuples autochtones.

³⁷³ Au moment où ces lignes ont été écrites, l'Assemblée nationale du Québec venait tout juste d'entériner une motion visant l'adoption de la résolution constitutionnelle issue de l'entente du lac Meech.

modèle d'autonomie qui soit acceptable à tous:

(...) the acceptable model for a relationship between the federal government and Canada's Indians lies somewhere between assimilation and sovereignty.

(...) The Canadian government is ready to accept Indian self-government. The challenge for Indian leaders is to develop a model of self-government that is acceptable to the Canadian government and that gives Indians internal self-determination without compromising fundamental traditional values.³⁷⁴

Or, théorie et pratique ne coïncident pas. Comme nous croyons l'avoir amplement démontré dans cette thèse, le modèle d'autonomie réalisé par les Cris est satisfaisant autant pour ces derniers que pour l'Etat canadien. Tous deux, d'ailleurs, ont activement participé à son élaboration. Si le modèle expérimenté par les Cris le satisfait et qu'il accepte, en théorie, le principe de l'autonomie politique des autochtones, l'Etat canadien devrait alors, en pratique, respecter les obligations qu'il a pris envers le peuple cri. Malheureusement, on l'a vu, cela n'est pas le cas. Pour reprendre les mots du Grand chef Ted Moses, "jusqu'ici, le premier principe de l'autonomie gouvernementale au Canada n'est pas respecté, pas plus que les accords et les ententes établis entre les Cris et le Canada."³⁷⁵

La nouvelle ère dans les relations entre les autochtones et le gouvernement fédéral, nouvelle ère dont la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, aux dires du premier ministre Brian Mulroney³⁷⁶, marque l'établissement, ressemble donc étrangement à la précédente. A l'instar de Keith Penner, député de Cochrane-Supérieur et ex-président du Comité spécial sur l'autonomie politique des Amérindiens, il nous faut bien admettre que

³⁷⁴ Boldt, Menno et J. Anthony Long, "Tribal Traditions and European-Western Political Ideologies: The Dilemma of Canada's Native Indians", dans Boldt, Menno et J. Anthony Long (eds), *op.cit.*, p. 342.

³⁷⁵ Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 51, *op.cit.*, p. 51:5.

³⁷⁶ Voir: *Ibid.*, p. 51A:40.

les mises en oeuvre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois ainsi que de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* ne sont pas sans rappeler "l'horrible passé historique de ce pays et les violations des traités..."³⁷⁷

A la fin de la dernière conférence constitutionnelle sur les droits des autochtones, celle dite de la "dernière chance", le premier ministre Brian Mulroney en attribua l'échec à un manque de volonté politique chez certains premiers ministres provinciaux. Comme en témoigne cette étude, le premier ministre du Canada voit la paille dans l'oeil du voisin et ne voit pas la poutre dans le sien. A quoi bon l'adoption de mesures législatives visant à donner une plus grande autonomie aux peuples autochtones si celles-ci ne sont pas suivies d'une mise en oeuvre énergique assortie de ressources financières suffisantes? La volonté politique, il nous semble, ne doit pas se traduire uniquement en propositions constitutionnelles, elle doit également se manifester concrètement. A cet égard, il est primordial que l'Etat canadien respecte les obligations qu'il a contractées dans le cadre de sa première législation sur l'autonomie politique des autochtones car, comme l'a si bien dit le Grand chef Ted Moses:

La Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec est synonyme, pour les Cris, du concept de l'autonomie politique et, si elle ne fonctionne pas pour eux, il y a très peu de chances que l'autonomie politique des Indiens soit réalisable ailleurs au Canada.³⁷⁸

³⁷⁷ Voir le témoignage de Keith Penner dans Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 11, *op.cit.*, p. 38.

³⁷⁸ Voir le témoignage du Grand chef Ted Moses dans Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule no 51, *op.cit.*, p. 51A:44.

BIBLIOGRAPHIE

i) Livres et mémoires

- Asch, Michael, *Home and Native Land, Aboriginal Rights and the Constitution*, Methuen Publications, Toronto, 1984, 156p.
- Bear, Little Leroy, Menno Boldt et J. Anthony Long (eds), *Pathways to Self-Determination: Canadian Indian and the Canadian State*, University of Toronto Press, Toronto, 1984, 197p.
- Berger, Thomas R., *Liberté fragile, Droits de la personne et dissidence au Canada*, Hurtubise HMH, Cahiers du Québec, Collection science politique, Montréal, 314p.
- Boisvert, David A., *Forms of Aboriginal Self-Government*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1985, 88p.
- Boldt, Menno et J. Anthony Long (eds), *The Quest For Justice: Aboriginal Peoples and Aboriginal Rights*, University of Toronto Press, Toronto, 1985, 406p.
- Chartier, Clem, *Indigenous Nations and the Right to Self-Determination*, XLIII International Congress of Americanists, Vancouver, 1979, 23p.
- Commission crie-naskapie, *Rapport 1986 de la Commission crie-naskapie*, Ottawa, 1987, 156 (xx)p.
- Coopers and Lybrand, *Special Committee on Indian Self-Government Research Project on Federal Expenditures and Mechanisms for their Transfer to Indians*, Vancouver, May 13, 1983, 366p.
- Cree Regional Authority, *Cree Regional Authority, Board of Compensation, 1985-86 Annual Report*, Val d'Or, 1986, 28p.
- Cumming, Peter A., *Native Land Rights and Northern Development*, International Work Group for Indigenous Affairs, Copenhagen, 1977, 64p.
- Cumming, Peter A. et Neil H. Mickenberg, *Native Rights in Canada*, General Publishing Co. Limited, Toronto, 1972, 352p.
- Dyck, Noel (ed), *Indigenous Peoples and the Nation-State: "Fourth World" Politics in Canada, Australia and Norway*, Institute of Social and Economic Research, Memorial University of Newfoundland, St-John's, 1985, 263p.
- Epstein, Robert, *Briefing Notes for the Cree Regional Authority on Core Funding and Implementation Problems*, March 2, 1981, 1v.
- Frenette, Jacques, *L'histoire des Cris de Chibougamau: une bande amérindienne révèle son identité*, Centre indien cri de Chibougamau, Chibougamau, 1985, 130p.

- Gaboury, Jean-Pierre, *Le nationalisme de Lionel Groulx*, Editions de l'Université d'Ottawa, Ottawa, 1970, 226p.
- Gaffney, R.E., J.P. Gould et A.J. Semple, *Broken Promises: The Aboriginal Constitutional Conferences*, 1984, 115p.
- Graham, Katherine A. et Anne B. McAllister, *The Inuit Land Claim, Constitutional Development and Local Government Reform in the Northwest Territories: An Overview*, Eastern Arctic Study, Institute of Local Government, Queen's University, Kingston, 1981, 50p.
- Grand conseil des Cris (du Québec), *Cree Brief to the Standing Committee of the House of Commons on Health, Welfare and Social Affairs*, May 19, 1981, 17p.
- , *Cree Statement to the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development*, March 26, 1981, 88p.
- , *Financial Analysis: Study of Federal Spending Towards Crees of Northern Québec*, par Peat, Marwick et Associés, May 1980, 1v.
- , *Highlights of Negotiations leading to the James Bay and Northern Québec Agreement*, par le Grand chef Billy Diamond, (1982), 52p.
- , *Mémoire à la Commission parlementaire de la présidence du Conseil de la Constitution*, 1983, 47p.
- , *Presentation by the James Bay Crees to the Cree-Naskapi Commission*, 1986, 23p.
- Grand conseil des Cris (du Québec) et Administration régionale crie, *Brief of the Grand Council of the Crees (of Québec), The Cree Regional Authority and the Eight Cree Bands of Québec Presented to the Standing Committee of the House of Commons on Indian Affairs and Northern Development*, December 6, 1984, 14p.
- , *Brief to the Special Committee on Indian Self-Government*, Chisasibi, May 25, 1983, 29p.
- , *Mémoire du Grand conseil des Cris (du Québec), de l'Administration régionale crie et des huit bandes crie du Québec présenté au Comité permanent des Affaires indiennes et du Nord canadien de la Chambre des communes*, le 5 mars 1985, 18p.
- Grand conseil des Cris (du Québec) et Corporation Makivik, *A Working Paper on Machinery of Government to Implement the James Bay and Northern Québec Agreement*, April 16, 1986, 10p.
- Hargous, Sabine, *Les Indiens du Canada, Tant que l'herbe poussera...*, Editions Ramsay, Paris, 1980, 188p.
- Hawkes, David C., *Aboriginal Self-Government: What Does It Mean?*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, 1985, 88p.

- , *Negotiating Aboriginal Self-Government, Developments Surrounding the 1985 First Ministers' Conference*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, 1985, 48p.
- Kis, Théofil I., *Le fédéralisme: ses perspectives historiques, théoriques et typologiques*, Université d'Ottawa, Département de science politique, Notes de recherche no 9, septembre 1980, 122p.
- La Baie James indienne: Texte intégral du jugement du juge Malouf*, Editions du jour, Montréal, 1973, 211p.
- Lacasse, Roger, *Baie James, une épopée. L'extraordinaire aventure des derniers des pionniers*, Editions Libre Expression, Montréal, 1983, 653p.
- Lyon, Noel, *Aboriginal Self-Government: Rights of Citizenship and Access to Governmental Services*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, 1984, 70p.
- Malone, Marc, *Financing Aboriginal Self-Government in Canada*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, 1986, 64p.
- Marcil, Claude et Danielle Thibault, *Le printemps indien*, Québec/Amérique, 1985, 339p.
- McAllister, Anne B., *Eastern Arctic Study Case Study Series: James Bay Settlement*, Institute of Local Government, Centre for Ressource Studies, Queen's University, Kingston, 1985, 55p.
- Morisset, Jean, *Canada: Indianité et luttes d'espace*, Université du Québec à Montréal, Département de géographie, Etudes et recherches, Montréal, 1983, 111p.
- Morse, Bradford (ed), *Aboriginal Peoples and the Law: Indian, Metis and Inuit in Canada*, Carleton University Press, Ottawa, 1985, 800p.
- Morse, Bradford, *Aboriginal Self-Government in Australia and Canada*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, 1984, 130p.
- N'tsukw et Robert Vachon, *Nations autochtones en Amérique du Nord*, Editions Fides, Montréal, 1983, 323p.
- Paquette, Jerry, *Aboriginal Self-Government and Education in Canada*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, 1986, 120p.
- Ponting, J. Rick et Roger Gibbins, *Out of Irrelevance: A Socio-Political Introduction to Indian Affairs in Canada*, Butterworths, Toronto, 1980, 360p.
- Richardson, Boyce, *Baie James: Sans mobile légitime*, Editions de l'Étincelle, Outremont, 1972, 165p.
- Rouland, Norbert, *Les Inuit du Nouveau-Québec et la Convention de la Baie James*, Association Inuksiutiit Katimajik et Centre d'études nordiques, Université Laval, Québec 1978, 213p.

- Salisbury, Richard F., *A Homeland for the Cree: Regional Development in James Bay 1971-1981*, McGill-Queen's University Press, Kingston, 1986, 172p.
- Sanders, Douglas E., *Aboriginal Self-Government in the United States*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, 1985, 69p.
- Savard, Rémi et Jean-René Proulx, *Canada: Derrière l'épopée, les autochtones*, Editions de l'hexagone, Montréal, 1982, 232p.
- Schwartz, Bryan, *First Principles: Constitutional Reform with Respect to the Aboriginal Peoples of Canada 1982-1984*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston 1985, 292p.
- , *First Principles: Second Thoughts: Aboriginal Peoples, Constitutional Reform and Canadian Statecraft*, L'Institut de recherches politiques, Montréal, 1986, 513p.
- Thalassa Research Associates, *The Economic Foundation of Indian Self-Government: A Report for the House of Commons Special Committee on Indian Self-Government*, Victoria, 1983, 136p.
- Wade, E.S.C. et A.W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, Longman, London, 1985 (10e édition), 758p.
- Weaver, Sally M., *Making Canadian Indian Policy: An Hidden Agenda, 1968-1970*, University of Toronto Press, Toronto, 1981, 236p.
- Weinstein, John, *Aboriginal Self-Determination Off a Land Base*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, 1986, 54p.
- Wheare, K.C., *Federal Government*, Oxford University Press, Kingston, 1985, 88p.
- Zlotkin, Norman K., *Unfinished Business: Aboriginal Peoples and the 1983 Constitutional Conference*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1983, 91p.

ii) *Articles*

- Asch, Michael I., "Regard anthropologique sur la définition judiciaire des droits autochtones", *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. XIII, no 3, 1983, pp. 169-178.
- Bissonnette, Alain, "Les droits des autochtones et les Territoires du Nord-Ouest", *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. XI, no 2, 1981, pp. 133-147 et vol. XI, no 3, 1981, pp. 181-191.
- , "Le Tribunal Russell condamne les violations des droits des Indiens d'Amérique", *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. XI, no 2, 1981, pp. 101-102.

- Dommergues, Pierre, "L'affaire de la Baie James", *Le Monde Diplomatique*, novembre 1976, pp. 20-22.
- Gourdeau, Eric et Gagnon, Raymond-Marie, "Les Indiens Cris et le développement du territoire de la Baie James", *Forces*, no 48, 1979, pp. 66-75.
- Kienetz, Alvin, "Decolonialization in the North: Canada and the United States", *Canadian Review of Nationalism*, vol. XIII, no 1, 1986, pp. 57-77.
- Lysyk, Kenneth, "The Indian Title Question in Canada: An Appraisal in the Light of Calder", *La Revue du barreau canadien*, vol 51, septembre 1973, pp. 450-480.
- McMurtry, William R. et Allan Pratt, "Indian and the Fiduciary Concept, Self-Government and the Constitution: Guérin in Perspective", *Canadian Native Law Reporter*, University of Saskatchewan, Native Law Centre, Saskatoon, no 3, 1986, pp. 19-46.
- Ponting, J. Rick et Roger Gibbins, "The Reaction of English Canadians and French Québécois to Native Indian Protest", *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*, vol. 18, no 2, 1981, pp. 222-238.
- Rostaing, Jean-Pierre, "Native Regional Autonomy: the Initial Experience of the Kativik Regional Government", *Etudes/Inuit/Studies*, vol. 8, no 2, 1984, pp. 3-39.
- Salisbury, Richard F., "Les Cris et leurs consultants", *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. XIII, no 1, 1983, pp. 67-69.
- Sanders, Douglas, "The Rights of the Aboriginal Peoples of Canada", *La revue du barreau canadien*, vol. 61, 1983, pp. 314-339.
- Rochon, Jean, "La conférence constitutionnelle de 1987, Echec et Espoir", *Rencontres*, vol. 8, no 4, juin 1987, p. 4.
- Trudel, Pierre, "Les Cris et les structures administratives de la Convention de la Baie James", *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. XII, no 3, 1982, pp. 230-233 et vol. XIII, no 1, 1983, pp. 61-66.
- Zlotkin, Norman K., "The 1983 and 1984 Constitutional Conferences: Only the Beginning", *The Canadian Native Law Reporter*, University of Saskatchewan, Native Law Centre, Saskatoon, no 3, 1984, pp. 3-29.

iii) *Journaux*

- Laberge, Yvon, "Pour 110 millions, les Cris ouvrent la porte à la phase deux de la Baie James", *La Presse*, Montréal, le vendredi 7 novembre 1986, p. B-1.
- Le Cours, Rudy, "Pour 110 millions, Hydro-Québec a le feu vert des Cris de la Baie James", *Le Soleil*, Québec, le vendredi 7 novembre 1986, pp. A-1 et A-2.
- Marotte, Bertrand, "Outsider Band: Ottawa Broke Pacts, Chibougamau Crees Say", *Globe and Mail*, Toronto, le mardi 19 mai 1987, p. A-4.

Platiel, Rudy, "Cree Launch Case Against Ottawa", *Globe and Mail*, Toronto, le mercredi 18 mars 1987, p. A-12.

-----, "Ottawa Reneged on its Promises to Crees, Commission Charges", *Globe and Mail*, Toronto, le jeudi 12 mars 1987, p. A-10.

Tison, Marie, "Les Cris du Québec poursuivent le fédéral", *Le Devoir*, Montréal, le mercredi 18 mars 1987, p. 3.

-----, "Les Cris refusent de traiter avec le négociateur fédéral", *Le Droit*, Ottawa, le jeudi 11 juin 1987, p. 5.

iv) Documents officiels

Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *A l'ombre du drapeau: l'établissement de la souveraineté du Canada et les autochtones du Nord canadien*, par William R. Morrison, Division de la recherche, 1985, 90p.

-----, *L'administration indienne en vertu de la législation relative aux Indiens 1868-1951*, par Wayne Dougherty et Dennis Madill, Direction de la recherche, Ottawa, 1980, 211p.

-----, *La Convention de la Baie James et du Nord québécois, La Convention du Nord-est québécois, Cris-Inuit-Naskapis, Rapports annuels 1985, 1984, 1983, 1982*, par le Secrétariat de la mise en oeuvre des revendications du Québec, Ottawa, 1986, (27)p.

-----, *La Convention de la Baie James et du Nord québécois, La Convention du Nord-Est québécois, Rapport annuel 1986*, Ottawa, 1986, 27p.

-----, *Les Conventions du Québec nordique, Rôle du gouvernement du Canada*, Ottawa, 1985, 16p.

-----, *Enoncé de politiques sur l'autonomie gouvernementale des Indiens au Canada*, par l'honorable David Crombie, Ottawa, le 15 avril 1986, 13p.

-----, *Etude de la mise en oeuvre, par le gouvernement fédéral, de la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, Ottawa, février 1982, 137p.

-----, *The Government of Aboriginal Peoples: An Executive Summary*, par le Policy Development Group, Ottawa, 1983, 122p.

-----, *Groupe de travail sur le développement économique des Indiens, Sommaire du Rapport présenté au Sous-ministre*, Ottawa, 1986, 50p.

-----, *Historique de la Loi sur les Indiens*, par le Centre de recherches historiques et d'études des traités, Ottawa, 1985, 282p.

-----, *Historique des traités avec les Indiens*, par G. Brown et R. Maguire, Direction de la recherche, Ottawa, 1979, 47p.

- , *Manuel de jurisprudence, Loi sur les Indiens*, par J. Burrell et Douglas E. Sanders, Direction de la recherche, Ottawa, 1984, 282p.
- , *Minister's Statement*, Ottawa, le 12 mars 1987, 9p.
- , *Le ministre répond aux accusations de mauvaise gestion de la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, communiqué 1-8645, Ottawa, le 23 octobre 1986, 8p.
- , *La négociation d'un mode de vie*, par Ignatius E. La Rusic et al., Ottawa, 1979, 248p.
- , *Notes pour une allocution par l'honorable David Crombie au sujet du projet de loi sur l'autonomie gouvernementale des Sechelts*, Ottawa, le 7 février 1986, 12p.
- , *La politique des revendications globales*, Information, Ottawa, le 18 décembre 1986, 20p.
- , *Presentation to the Cree-Naskapi Commission by the Department of Indian Affairs on the Implementation of the Cree-Naskapi Act*, Ottawa, Octobre 1986, 17 (7)p.
- , *Les relations franco-amérindiennes en Nouvelle-France et en Acadie*, par Cornélius J. Jaenen, Direction générale de la recherche, Ottawa, 1985, 175p.
- , *Réponse du gouvernement au rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens*, Ottawa, le 5 mars 1984, 8p.
- , *La sécurité du revenu pour les Indiens vivant de la chasse*, par Ignatius E. La Rusic, Direction de la recherche, Ottawa, 1982, 125p.
- , *Survol rétrospectif de l'histoire et des revendications des peuples autochtones du Nord canadien*, par William R. Morrison, Ottawa, 1984, 72p.
- , *Traités en vigueur: ententes durables, Rapport du Groupe d'étude de la politique des revendications globales*, Ottawa, 1985, 146p.
- Canada, Bibliothèque du Parlement, *Autonomie politique des Indiens*, par Katharine Dunkley, Service de recherche, Ottawa, 1984, 21p.
- , *Les droits et revendications territoriales des autochtones*, par Gerald Schmitz, Service de recherche, Ottawa, 1982, 20p.
- Canada, Bureau du Vérificateur général du Canada, *Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, Exercice financier clos le 31 mars 1986*, Ottawa, 1986.
- Canada, Chambre des communes, *L'autonomie politique des Indiens du Canada, Rapport du Comité spécial*, par le Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, Ottawa, 1983, 217p.

- , *Débats de la Chambre des communes, Compte rendu officiel*, volume IV, 1984.
- , *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la santé, du bien-être social et des affaires sociales*, fascicule no 17, le mardi 19 mai 1981.
- , *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires autochtones et du développement du Nord*, fascicule no 17, le mardi 3 mars 1987.
- , *Ibid.*, fascicule no 19, le jeudi 5 mars 1987.
- , *Ibid.*, fascicule no 20, le mardi 10 mars 1987.
- , *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du Nord canadien*, fascicule no 8, le jeudi 29 mars 1973.
- , *Ibid.*, fascicule no 23, le jeudi 5 juillet 1973.
- , *Ibid.*, fascicule no 6, le mardi 25 janvier 1977.
- , *Ibid.*, fascicule no 7, le mercredi 26 janvier 1977.
- , *Ibid.*, fascicule no 8, le vendredi 28 janvier 1977.
- , *Ibid.*, fascicule no 23, le jeudi 26 mars 1981.
- , *Ibid.*, fascicule no 4, le jeudi 6 décembre 1984.
- , *Ibid.*, fascicule no 11, le mardi 5 mars 1985.
- , *Ibid.*, fascicule no 51, le mardi 3 décembre 1985.
- , *Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens*, fascicule no 29, le mercredi 25 mai 1983.
- , *Procès-verbaux et témoignages du sous-comité sur l'autonomie politique des Indiens*, fascicule no 11, le 2 décembre 1982.
- Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Les dimensions politiques du sexe, de l'ethnie et de la langue au Canada*, coordonnateurs de la recherche: Alan Cairns et Cynthia Williams, Ottawa, 1986, 281p.
- , *Le fédéralisme et l'union économique*, coordonnateurs de la recherche: Kenneth Norrie, Richard Simeon et Mark Krasnick, Ottawa, 1986, 406p.
- Canada, Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, *Allocution d'ouverture de Georges Erasmus, chef national, Assemblée des premières nations*, document: 800-23/018, Ottawa, le 26 mars 1987, 12p.
- , *L'autonomie gouvernementale des autochtones: ce qu'il en est*, Ottawa, 1987, 12p.

- , *Les droits des autochtones et la Constitution*, Ottawa, 1987, 6p.
- , *La réforme constitutionnelle et les autochtones*, Ottawa, 1987, 12p.
- , *Joint Aboriginal Proposal for Self-Government*, document: 800-23/030, Ottawa, les 26 et 27 mars, 1987, 5p.
- , *Notes pour l'allocution d'ouverture du très honorable Brian Mulroney, Premier ministre du Canada*, document: 800-23/014, Ottawa, le 26-mars 1987, 9p.
- , *Opening Remarks by Zebedee Nungak on Behalf of the Inuit Committee on National Issues*, document: 800-23/018, Ottawa, les 26 et 27 mars 1987, 1987, 9p.
- , *Opening Remarks of the Native Council of Canada, Presented by Louis "Smokey" Bruyere, President, Native Council of Canada*, le 26 mars 1987, Ottawa, 12p.
- , *Programmes et services fédéraux destinés aux autochtones*, Ottawa, 1987, 12p.
- , *Projet fédéral, Annexe, Modification de la Constitution du Canada*, document: 800-23/028, Ottawa, les 26 et 27 mars 1987, 3p.
- , *Renseignements généraux sur les peuples autochtones*, Ottawa, 1987, 13p.
- Canada, Parlement, *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, Statuts du Canada, chapitre 18, 1984.
- Canada, Sénat, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule no 15, le mercredi 13 juin 1984.
- Ontario, Provincial Secretariat for Resources Development, *Aboriginal Self-Government: A Discussion Paper*, Toronto, 1984, 29p.
- Québec, Ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme, *Les Cris et les Naskapis du Québec. Leur milieu socio-économique*, Direction des communications, Québec, 1984, 218p.
- Québec, Parlement, *La Convention de la Baie James et du Nord québécois et les conventions complémentaires 1, 2, 3, 4, 5 et 6*, Editeur officiel du Québec, Québec, 1980, 640p.
- Québec, Secrétariat des activités gouvernementales en milieu amérindien et inuit, *Discours et intervention des membres de la délégation du Québec à la Conférence constitutionnelle d'avril 1985*, Publications du Québec, Québec, 1986, 37p.

ANNEXES

- Annexe A- Liste des interviews.
- Annexe B- Total des sommes administrées par le Bureau des indemnités au 31 mars 1986.
- Annexe C- Chapitre neuf de la Convention de la Baie James et du Nord québécois.
- Annexe D- Situation géographique des communautés cries.
- Annexe E- Objectifs des bandes selon la Loi sur les Cries et les Naskapis du Québec.
- Annexe F- Financement des bandes pour l'année de base 1984-1985.

ANNEXE A

Liste des interviews

- 1) Jean Rochon. Secrétariat aux Affaires autochtones. Québec,
le 15 mai 1987.

- 2) Georges Bédard. Ministère des Affaires indiennes et du
Nord canadien. Hull, le 25 mai 1987.

- 3) Robert Epstein. Epstein & Assoc. Ottawa, le 5 juin 1987.

ANNEXE B

Total des sommes administrées par le Bureau
des indemnités au 31 mars 1986

	1986	1985
Restricted Investment Fund		
Term deposits	\$ 6,328,390	4,273,431
Investments, at cost:		
Debentures, treasury bills and bonds (market value: \$37,772,586, 1985: \$37,261,774)	35,967,811	35,967,811
	\$ 42,296,201	40,241,242
Cree Heritage Fund		
Province of Quebec debentures (note 6)	\$ 35,684,180	44,605,225
Term deposits	4,453,417	3,405,645
Investments, at cost:		
Shares and bonds (market value: \$24,356,825, 1985: \$15,685,517)	22,449,605	14,576,332
	\$ 62,587,202	62,587,202
General Fund		
Cash	\$ 579,461	2,377,137
Cash reserved (note 3 c)	15,396,362	4,032,285
Term deposits		499,240
Accrued interest	4,742,743	4,319,011
Due from related entities	223,918	78,167
Advances (note 7)	22,259,071	20,681,945
Investments (note 8):		
Shares of Cree Co	9,776,247	4,776,247
Other shares and bonds (market value: 1985: \$4,560,653)		4,441,751
	\$ 52,977,812	41,205,783
Capital Additions Fund		
Office furniture and equipment	\$ 98,554	64,864
Motor vehicle	19,023	19,023
	\$ 117,577	83,987

On behalf of the board of compensation

Source- Cree Regional Authority,
Cree Regional Authority, Board
of Compensation, 1985-86 Annual
Report, Val d'Or, 1986, p. 14.

Roderick Jackson Director
Albert W. LeComte Director

ANNEXE C

Chapitre neuf de la Convention de la
Baie James et du Nord québécois

Chapitre 9 Administration locale sur les terres de la catégorie IA

9.0.1 Sous réserve de toutes les autres dispositions de la Convention, il est recommandé au Parlement d'adopter une législation spéciale concernant une administration locale pour les Cris de la Baie James sur les terres de la catégorie IA qui leur sont attribuées.

Cette législation contiendra, entre autres, les dispositions suivantes:

- a) l'incorporation de chaque bande crie et l'élargissement de l'appartenance corporative de manière à inclure tous les Cris admissibles à bénéficier des avantages prévus à la Convention;
- b) l'établissement de conseils de bande et des dispositions tant pour leur élection et la durée de leur mandat que pour la nomination à des postes vacants et la contestation des élections; il y aura également des dispositions prévoyant que les pouvoirs d'une bande constituée en corporation seront exercés par le conseil de bande et que chaque bande aura le choix d'élire ou de nommer son chef et ses conseillers conformément aux coutumes de la bande, lesdites coutumes ne s'appliquant que dans la mesure où elles sont compatibles avec la structure corporative de la bande. Ces coutumes de bande seront incorporées aux règlements de la bande et ces règlements seront soumis à l'approbation du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.
- c) les pouvoirs du conseil de bande, comprenant les pouvoirs prévus aux articles 28 (2), 81 et 83 de la Loi sur les Indiens actuellement en vigueur, et tous les pouvoirs ou la plupart des pouvoirs exercés par le gouverneur en conseil conformément à l'article 73 de la Loi sur les Indiens, de même que certains pouvoirs non gouvernementaux;
- d) les pouvoirs d'imposer des taxes aux fins de la communauté selon la manière et les normes convenues;
- e) des dispositions établissant le droit d'usage d'un individu cri sur un lopin de terre donné limitant les droits d'un individu à l'usage d'un seul lopin de terre à des fins résidentielles;
des dispositions régissant l'attribution des terres supplémentaires à des fins non résidentielles;
des dispositions régissant le droit de prendre des terres pour l'usage de la communauté et le droit à une indemnité pour des améliorations quand la terre est prise pour l'usage de la communauté;
- f) la réglementation et l'attribution de licences pour les activités commerciales, les métiers, les activités professionnelles, les marchands et le travail sur la réserve;
- g) des exemptions de taxe, semblables à celles accordées par la Loi sur les Indiens et les autres lois du Canada s'appliquant de temps à autre aux Indiens enregistrés en vertu de la Loi sur les Indiens, s'appliquent aux Indiens enregistrés en vertu de la Loi sur les Indiens qui résident sur des terres de la catégorie IA;
- h) des dispositions pour empêcher la saisie des terres de la catégorie IA et des biens des Cris qui s'y trouvent, semblables à celles

ANNEXE C (suite)

appliquées à d'autres Indiens par la Loi sur les Indiens, à moins d'entente à l'effet contraire;

- i) des dispositions régissant la résidence sur les terres de la catégorie IA;
- j) des dispositions régissant l'accès aux terres de la catégorie IA;
- k) des dispositions régissant le pouvoir de la bande d'accorder sur les terres de la catégorie IA des servitudes, des usufruits et d'autres droits d'usage et d'occupation et des baux concernant ces terres, à quelque personne que ce soit, y compris des non - Indiens;
- l) des dispositions se rapportant aux travaux publics de la bande;
- m) certains pouvoirs définis se rapportant à l'usage de la terre et à la protection de l'environnement et du milieu social;
- n) les pouvoirs du conseil de bande concernant la protection et l'utilisation des ressources naturelles, sous réserve des lois et des règlements applicables et conformément aux termes de la Convention et des lois et règlements applicables.
- o) les pouvoirs généraux du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, de surveiller l'administration des terres de la catégorie IA;
- p) et tous les autres pouvoirs occasionnels ou accessoires, ou les deux, à l'exercice de l'Administration locale et à l'application de la Convention.

9.0.2 Des discussions doivent intervenir dès la signature de la Convention entre le Canada et les Cris de la Baie James pour déterminer, conformément aux dispositions 9.0.1 a) à 9.0.1 p) ci-dessus, les modalités de la législation spéciale devant être recommandée.

Jusqu'à ce qu'une telle législation soit adoptée, la Loi sur les Indiens s'applique à ces terres, sous réserve de toutes les autres dispositions de la Convention.

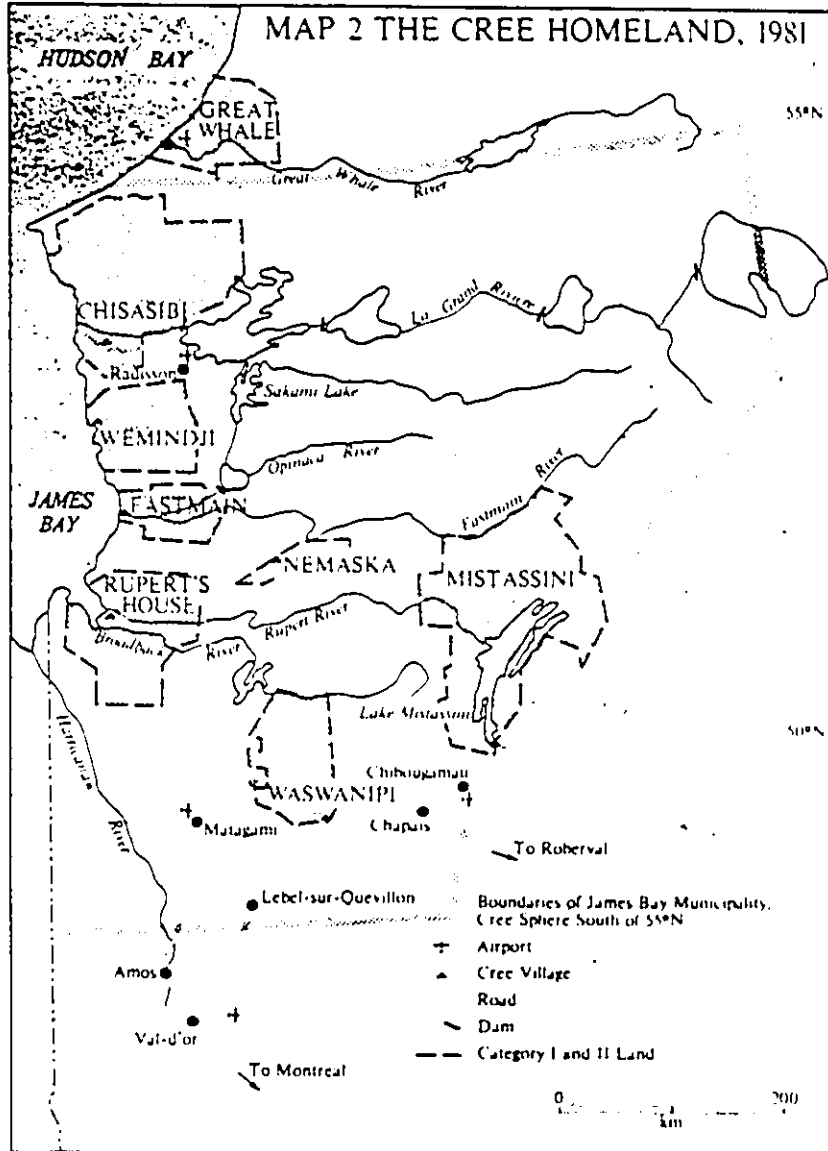
9.0.3 Nonobstant les dispositions précédentes, dans le cas où la Loi sur les Indiens s'appliquerait aux terres de la catégorie IA, les bénéficiaires cris, selon les termes de la Convention, qui ne sont pas des Indiens selon la Loi sur les Indiens, ont le droit d'habiter sur la réserve.

9.0.4 Les dispositions du présent chapitre ne peuvent être amendées qu'avec le consentement du Canada et de la partie autochtone intéressée.

Source- Québec, Parlement, La Convention de la Baie James et du Nord québécois et les conventions complémentaires 1, 2, 3, 4, 5 et 6, Editeur officiel du Québec, Québec, 1980, p. 186-187.

ANNEXE D

Situation géographique des communautés crie



Source- Salisbury, Richard F., A Homeland for the Cree: Regional Development in James Bay 1971-1981, McGill-Queen's University Press, Kingston, 1986, p. 59. Il convient de préciser que Rupert's House (Fort Rupert) est maintenant connu sous le nom de Waskaganish.

ANNEXE E

Objectifs des bandes selon la
Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec

Objects and Powers of Bands

Mission de la bande

Objects of
bands

21. The objects of a band are
- (a) to act as the local government authority on its Category IA or IA-N land;
 - (b) to use, manage, administer and regulate its Category IA or IA-N land and the natural resources thereof;
 - (c) to control the disposition of rights and interests in its Category IA or IA-N land and in the natural resources thereof;
 - (d) to regulate the use of buildings on its Category IA or IA-N land;
 - (e) to use, manage and administer its moneys and other assets;
 - (f) to promote the general welfare of the members of the band;
 - (g) to promote and carry out community development and charitable works in the community;
 - (h) to establish and administer services, programs and projects for members of the band, other residents of Category IA and IA-N land and residents of the Category III land referred to in paragraph 6(b);
 - (i) to promote and preserve the culture, values and traditions of the Crees or Naskapis, as the case may be; and
 - (j) to exercise the powers and carry out the duties conferred or imposed on the band or on its predecessor Indian Act band by any Act of Parliament or regulations made thereunder, and by the Agreements.

Mission de la
bande

21. La bande a pour mission :
- a) d'exercer les pouvoirs d'une administration locale sur les terres de catégorie IA ou IA-N qui lui sont attribuées;
 - b) d'assurer l'usage, la gestion, l'administration et la réglementation relatives à ses terres ainsi qu'aux ressources naturelles qui s'y trouvent;
 - c) de régir les octrois de droits et d'intérêts sur ces terres et sur leurs ressources naturelles, y compris les ressources de leur sous-sol;
 - d) de réglementer l'usage des bâtiments qui se trouvent sur ces terres;
 - e) d'utiliser, de gérer et d'administrer ses deniers et autres éléments d'actif;
 - f) de promouvoir le bien-être général de ses membres;
 - g) de promouvoir et assurer le développement communautaire et les œuvres de bienfaisance au sein de la communauté;
 - h) d'assurer les services, programmes et projets voulus pour ses membres, pour les autres personnes résidant sur les terres des catégories IA et IA-N ainsi que pour les personnes résidant sur les terres de catégorie III qui sont visées à l'alinéa 6b);
 - i) de préserver et promouvoir la culture, les valeurs et les traditions crie ou naskapies, selon le cas;
 - j) d'exercer les pouvoirs et fonctions que les lois fédérales ou leurs règlements ainsi que les Conventions lui confèrent ou conféraient à la bande antérieure.

Legal capacity
of bands

22. (1) A band has, subject to this Act and the regulations, the capacity, rights, powers and privileges of a natural person.

Capacité

22. (1) La bande a, sous réserve des autres dispositions de la présente loi et de ses règlements, la capacité d'une personne physique.

Source- Canada, Parlement, Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec, Statuts du Canada, chapitre 18, 1984.

ANNEXE F

Financement des bandes
pour l'année de base 1984-1985

	<u>Cris</u>	<u>Naskapis</u>
Dépenses globales prévues pour les activités locales et le soutien régional	\$16.716.718	\$975.000
Moins les diverses rentrées prévues:		
. Frais modérateurs imputés aux résidents et aux établissements commerciaux -	212.968	32.500
. Permis et licences -	7.500	1.500
. Frais modérateurs imputés aux établissements relevant du gouvernement provincial -	3.413.579	42.550
. Ministère des Transports pour l'exploitation des pistes d'atterrissage -	579.436	
. Financement des programmes environnementaux par la province de Québec -	81.983	
. Maintien du financement du MAINC au titre du Centre culturel de Chisasibi et du financement de base de l'ARC -	730.000	
. Autres crédits au titre de divers programmes -	175.000	121.740
. Contribution crie aux coûts associés au soutien régional -	<u>462.495</u>	<u> </u>
	<u>5.662.961</u>	<u>198.290</u>
Allocation nette de fonctionnement (provenant du gouvernement fédéral et devant être versée sous forme de subvention	<u>\$11.053.757</u>	<u>\$776.710</u>

Source- Canada, Chambre des communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien, fascicule no 51, le mardi 3 décembre 1985, p. 51A:66.