

ACTUALITÉS

Dossier spécial

LE QUÉBEC ET LES AUTOCHTONES

Sylvie Vincent et Bernard Arcand ont suscité tout un débat entre anthropologues et historiens au début des années 1980 en publiant *L'image de l'Amérindien dans les manuels scolaires du Québec* (Hurtubise HMH, 1979), ouvrage dont le principal objectif était de vérifier si un public captif, soit nos enfants à l'école, pouvaient développer des préjugés à la lecture des manuels scolaires. Vincent et Arcand concluaient par l'affirmative. Ils ne visaient pas à rétablir les faits ou à reprocher aux auteurs de manuels scolaires de ne pas avoir tout dit sur les Amérindiens, mais démontraient que le choix des « caractéristiques principales » attribuées aux autochtones contribuait à entretenir des préjugés dans la population québécoise, et ce en contradiction avec la Charte québécoise des droits. Des historiens se défendirent en affirmant qu'ils traitaient strictement des faits historiques. Pourtant, Vincent et Arcand expliquaient clairement la « stratégie » utilisée afin d'imprimer des préjugés dans l'inconscient de nos enfants : les manuels scolaires associaient les Indiens à la nature plutôt qu'à la culture, et ce par l'emploi d'un vocabulaire approprié. L'utilisation répétée du terme « massacre » constituait un élément de cette stratégie, peut-être inconsciente de la part des rédacteurs de manuels scolaires. Et surtout, ces derniers avaient tendance à ne pas expliquer les véritables motifs des conflits et des guerres de l'époque coloniale, suggérant plutôt que la tradition indienne, ou encore des motifs futiles – ou la cruauté naturelle des Indiens –, étaient à l'origine de ces conflits, de telle sorte que les lecteurs ne s'interrogeaient pas vraiment sur les causes réelles des événements racontés dans les manuels.

Quatre ans après la crise d'Oka, dans *l'hebdomadaire montréalais Hour* (vol. 2, n° 8, 1994), le journaliste Peter Wheeland s'adonnait à un exercice comparable à la démarche de Vincent et Arcand en calculant le nombre de textes portant sur les Mohawks dans les principaux quotidiens du Québec durant

l'année 1993, et en identifiant les thèmes traités. Il y en avait 249 dans *La Presse* et 280 dans *The Gazette*. Dans *La Presse*, 149 traitaient de l'enquête du Coroner sur la mort du caporal Lemay, 80 des armes, 70 de la contrebande de cigarettes, 67 de la criminalité, 36 des Guerriers, 24 des taxes, 23 des casinos ou des bingos, 12 des comptes d'électricité non payés. Selon le décompte de Wheeland, dans *La Presse* deux textes seulement portaient sur la culture mohawk et 5 sur l'histoire; un texte sur 249 traitait de la pauvreté. En général, *The Gazette* choisissait moins souvent le thème de la criminalité et davantage celui de la culture et de l'histoire : 24 textes pour chacun de ces deux thèmes. (Il n'est pas étonnant de constater, par ailleurs, que selon un sondage publié dans *La Presse* du 11 mars 1994, la majorité des Québécois francophones pense que l'on devrait couper dans les fonds transférés aux autochtones, tout en croyant que leur niveau de vie est supérieur au leur. La majorité des répondants anglophones pensait le contraire.)

Ce dossier spécial sur « le Québec et les autochtones » présente principalement des pistes d'avenir dans nos rapports avec les autochtones. Il contribue également à réduire l'inflation verbale de nos médias et permet, par conséquent, de mieux cerner les enjeux politiques, tout en éclairant le lecteur sur les motifs de ces nouvelles « guerres indiennes ». Dans un premier temps, le juge René Dussault, coprésident de la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones, créée à la suite de la crise d'Oka, décrit la situation générale des autochtones au Canada, fait le point sur la démarche de la Commission et situe les enjeux particuliers du rapport entre Québécois et autochtones. Un extrait du texte de l'allocation des coprésidents de la Commission, présentée lors de la rencontre des ministres des Affaires autochtones et des représentants des organisations politiques nationales autochtones, accompagne l'entrevue avec le juge René Dussault. Le

lecteur prendra alors connaissance des voies politiques suggérées par la Commission dans le contexte de l'imbroglio suscité par l'échec de l'Accord de Charlottetown. Nous publions également l'allocation du ministre Sirros devant cette même Commission, discours qui fait le point sur le rapport entre Québécois et autochtones. Des commentaires critiques suivent l'énoncé du ministre délégué aux Affaires autochtones. Finalement, nous reproduisons le manifeste produit par le Forum paritaire québécois-autochtone durant l'automne 1993.

Bien au-delà de l'image de l'Amérindien de nos médias, ce dossier spécial introduira le lecteur à la définition du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, telle que présentée par la Commission royale sur les peuples autochtones, ainsi qu'aux avenues possibles pour l'avenir. Également, émerge des textes du ministre Sirros et du Forum paritaire l'idée d'un Forum qui réunirait le Québec et les Premières Nations. Bien sûr, il s'agit ici d'un lieu de discussion où seraient traités les véritables enjeux politiques. La proposition du Ministre québécois est présentement discutée par les chefs autochtones du Québec, sous la coordination de Ghislain Picard, vice-chef de l'Assemblée des premières nations. Il semblerait que du côté autochtone, on souhaite qu'au préalable le Québec manifeste une volonté politique en faisant avancer des dossiers litigieux qui touchent certaines Premières Nations. On veut également que le Québec clarifie ses intentions. Le ministre Sirros considère la formation de ce lieu de discussion comme essentiel, tout en maintenant des négociations particulières avec des Premières Nations du Québec.

La poule ou l'œuf. Doit-on commencer par des discussions sur les principes de l'autonomie politique qui permettront ensuite de progresser dans les dossiers litigieux, ou doit-on avancer d'abord dans des dossiers litigieux pour permettre une véritable discussion sur l'autonomie politique? Cette réalité politique se retrouve à plus grande échelle à d'autres niveaux : faut-il commencer par amender la Constitution canadienne ou plutôt définir, dans la pratique, le droit inhérent à l'autonomie politique; pour les souverainistes québécois, doit-on faire l'indépendance du Québec et ensuite définir l'autonomie politique autochtone. L'allocation des coprésidents de la Commission royale publiée ici en partie reconnaît aux peuples autochtones le droit d'utiliser l'initiative collective afin d'occuper des champs juridictionnels, mais elle préfère grandement que cela se passe dans le cadre d'ententes avec les gouvernements.

Dans les faits, on pourrait peut-être formuler de cette façon le véritable enjeu des nouvelles « guerres indiennes ». Du côté autochtone, on privilégie le thème de la souveraineté et/ou de l'autonomie politique, et ce au détriment, parfois, de la bonne harmonie ou de la sécurité publique; de l'autre, on insiste sur l'harmonie et la sécurité publique, parfois au risque de nuire à la souveraineté et/ou à l'autonomie politique. Cet imbroglio politique favorise sans doute la propagation de l'image négative de l'Amérindien dans nos médias, sans toutefois la justifier. Une population mieux informée des pistes d'avenir, des enjeux et des motifs véritables des conflits amènerait sûrement les politiciens à démontrer davantage de volonté politique.

Pierre Trudel

ENTREVUE AVEC LE JUGE RENÉ DUSSAULT,

coprésident de la Commission royale
sur les peuples autochtones

réalisée par
Marie Léger et Pierre Trudel

Avant d'être nommé coprésident de la Commission royale sur les peuples autochtones, M. René Dussault, juge de la Cour d'appel du Québec, avait été sous-ministre de la Justice entre 1977 et 1980. À ce titre il avait coordonné la mise en place de la législation découlant de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Du côté académique, sa connaissance du droit administratif l'avait amené à travailler certains aspects du dossier autochtone. Il n'avait toutefois jamais été partie prenante à des négociations.

Au moment de sa nomination il voyait dans la Commission l'occasion d'aborder un dossier de justice sociale et d'organisation. Il avait alors acquis la conviction que la question du Canada, celle de la place du Québec dans le Canada ou en dehors de celui-ci, ne se réglerait pas sans le dossier autochtone. Il s'agissait donc pour lui d'une commission touchant à l'essence même du Canada et du Québec et non pas uniquement d'un dossier technique par rapport aux autochtones. Il lui semblait enfin que la voie politique était plus prometteuse que le cas par cas juridique. Le 22 décembre 1993, M. le juge René Dussault a répondu aux questions de Recherches amérindiennes au Québec.

Les enjeux

Q. Au terme de vos tournées d'audiences, qu'est-ce qui vous frappe le plus?

R. C'est la grande diversité des situations et les différents niveaux de développement. Nous sommes face à une réalité déroutante et éclatée en ce qui concerne les peuples, mais aussi en ce qui a trait aux positions politiques et aux priorités. Il n'est donc pas simple de savoir ce que veulent les autochtones, car la situation n'est pas monolithique. Or, le public souhaiterait spontanément que tout le monde veuille la même chose. Il existe des discussions chez les autochtones, mais leur presse et les débats qu'elle tient, au sujet des casinos chez les Mohawks par exemple, sont inconnus des non-autochtones. En fait, le milieu autochtone dans son ensemble est méconnu.

Au-delà d'un certain scepticisme – qu'il faut garder pour faire la différence entre l'apparat politique et le fondamental –, la force, l'importance et l'originalité de la spiritualité autochtone m'ont beaucoup surpris. À l'écoute de cette spiritualité, les deux dernières années m'ont amené à des réflexions que je ne faisais plus, à cause

de la rapidité des choses... Non pas que ça n'aille pas vite du côté de la Commission, mais nous y sommes constamment ramenés à des valeurs importantes, ne serait-ce que par les prières auxquelles nous avons participé, qui sont très éloquentes et très fortes.

Il existe néanmoins une distance entre les valeurs et la réalité vécue. Nous nous demandons parfois si c'est notre regard qui est en cause. Par exemple, le principe du partage contraste avec le vécu, qui est difficile. Beaucoup de souffrances à l'intérieur des communautés sont infligées par les communautés elles-mêmes. Il existe à cela plusieurs raisons mais il reste que la réconciliation de la spiritualité et du vécu est ardue.

Un autre exemple de ceci est la situation des anciens. Extrêmement importants en ce qui concerne le renouvellement dans les communautés et la transmission de la tradition, les aînés sont en outre engagés dans des conflits de génération. Comment concilier tout cela? Je suis devenu un peu allergique à l'expression *respected elders* et à la signification que l'on accorde au respect. Le respect peut aussi susciter la crainte et la difficulté de parler des problèmes. Les anciens sont à un carrefour extrêmement important : celui de la réconciliation du discours et de la réalité.

La force de la tradition orale m'a également frappé. Pour un juge de métier, il est toujours intéressant d'écouter une belle plaidoirie. Certaines présentations, particulièrement réussies à la fois quant à la substance et à la forme, m'ont beaucoup impressionné, et cela démontre bien qu'une formation académique n'est pas nécessaire à un accomplissement dans le maniement de la langue orale et la profondeur de la réflexion.

Q. Y a-t-il malgré cette diversité un certain nombre de consensus?

R. Le consensus le plus fort se fait autour des cultures et des langues, concernant la recherche et l'affirmation de l'identité. Il n'y a pas de solution valable sans que la culture et l'art autochtone y tiennent une place centrale. Lors d'audiences dans un pénitencier à sécurité maximale près de Winnipeg, nous avons rencontré des jeunes ayant des sentences fermes de deux à vingt-cinq ans. Ils étaient nombreux et se réunissaient pour la première fois. Ils avaient accès aux anciens, à la spiritualité et prenaient conscience de leurs racines. Ces jeunes étaient passés par la violence et par des situations très difficiles dans leurs communautés. Nous avons senti l'importance très grande, pour les jeunes en particulier, de bien assumer leur identité pour ensuite fonctionner dans le monde.

Comme Québécois, nous sommes conscients de cela mais nous prenons un certain nombre de choses pour acquises. Pour les autochtones, l'assimilation, la perte de la langue, ressemble davantage à la situation des francophones hors Québec. Et c'est angoissant! Quand une langue est perdue, l'effort qu'il faut déployer pour la réapprendre de façon scolaire est très grand. La question des langues est donc essentielle.

L'autre consensus touche à l'éducation. C'est la toute première priorité pour le devenir collectif et individuel. Je veux insister sur le fait qu'on ne peut faire l'économie de l'apprentissage du savoir technique, dans les sciences en particulier. Les autochtones ont souvent l'impression qu'il suffit d'obtenir un contrôle politique pour régler de nombreux problèmes. Or, le pouvoir, c'est aussi le savoir et surtout le savoir technique. Il ne suffit pas de passer au contrôle politique du conseil d'administration ou de l'autonomie

gouvernementale, il faut en même temps développer des habiletés dans le domaine de la forêt, de l'électricité, de la gestion, du commerce, des finances. Cette nécessité n'est pas tout à fait comprise.

J'ai néanmoins la conviction que les autochtones se trouvent dans une situation qui ressemble un peu à celle des Québécois du début des années soixante. Avec l'autonomie gouvernementale et une formation adéquate, il y aura des emplois. Il faut donc travailler sur la motivation des jeunes et briser le sentiment que la formation est inutile.

Q. Que faut-il absolument régler du côté de nos relations avec les autochtones?

R. D'abord, les lieux communs. L'information est déformée par certains événements, par certaines facettes ou certains dossiers qui retiennent toute l'attention : le dossier des Mohawks, la contrebande, l'intervention des Cris à New-York. Or il y a tellement plus que cela. Même depuis le début de la Commission, il y a eu un changement, un raidissement de la population, certainement surtout au Québec, mais aussi à la grandeur du pays depuis l'échec de l'Accord de Charlottetown. Toute la notion de droits spéciaux, d'immunité fiscale, de bénéfices pour l'éducation post-secondaire est extrêmement délicate. C'est là que se logent ce que j'appellerais les « tueurs de la relation » entre autochtones et non-autochtones.

Les gens comprennent que les autochtones ont des droits particuliers en tant que premiers habitants, mais il leur est plus difficile d'accepter qu'ils ont des bénéfices. Quand ces droits s'exercent dans le Nord c'est plus facile à comprendre, mais dans les villes, où les autochtones vivent dans les mêmes conditions que ceux qui n'ont pas droit aux bénéfices, cela soulève des interrogations. Il faut aborder cette question à partir de la taxation et il faut le faire à travers le financement des gouvernements autochtones : un financement qui comporte un auto-financement. Cependant, le public croit à la pensée magique et pense qu'il suffit de vouloir pour que les autochtones se prennent en main du jour au lendemain. On ne comprend pas toujours qu'il faut changer le système pour que les autochtones soient en mesure de se prendre en charge.

Le public est le plus souvent ignorant du fait que l'argent dépensé pour les autochtones ne fait que transiter chez eux et aboutit rapidement dans les communautés non autochtones. La ville de Chibougamau, par exemple, est passée à travers la récession en grande partie à cause de l'argent que les Cris y dépensent.

Le plus frustrant, au niveau de la Commission, c'est la question de la définition d'un autochtone. Or elle se pose dans deux secteurs : les droits civils et les programmes. En ce qui a trait aux programmes, il faut bien définir qui sont les bénéficiaires. Or, l'essentiel des fonds va actuellement aux Indiens inscrits qui vivent dans les réserves. En Alberta, on nous a dit que, si les Métis, par exemple, bénéficiaient des mêmes avantages que les Indiens inscrits, il était à craindre que l'argent dépensé pour les Indiens diminue. En conséquence, on s'opposait à un tel élargissement. Il est facile pour le gouvernement de jouer sur ces divisions, mais cela peut être très pernicieux. C'est un problème majeur!

L'autre question, c'est la limitation des droits issus de traités aux territoires des réserves. Partout au Canada on nous a dit qu'il fallait respecter les traités mais que ces droits devaient être ratta-

chés à la personne et non au lieu de résidence. Chaque fois qu'on aborde cette question, le débat s'enclenche sur les coûts d'une telle transformation et la Commission est confrontée à ce problème. Le gouvernement a choisi d'appliquer les droits issus de traités aux seules réserves alors qu'à l'origine les territoires étaient sans doute bien plus étendus. Mais que faire alors? Il est très difficile de travailler sur la question des traités car elle est importante et suscite beaucoup d'émotivité. C'est la relation avec le Canada qui est en cause. Certains craignent même que l'enclassement constitutionnel ne vienne banaliser les traités. Cette réticence est une des raisons du rejet de l'Accord de Charlottetown.

Finalement, la réalité du « pays autochtone » m'a beaucoup frappé. Le Canada a signé les traités numérotés jusqu'à la fin des années 1920. Ce n'est tout de même pas la nuit des temps! Pourtant les frontières interprovinciales seront tracées par-dessus celles des traités, ce qui sera perçu comme une violation par les signataires autochtones. Le territoire des Cris, par exemple, chevauche le Québec et l'Ontario, celui des Mohawks également. Parler d'autonomie gouvernementale par nation, et non par communauté, soulèvera tout un débat.

L'économie

Q. La Commission peut-elle nous préciser quels sont les coûts relatifs à l'administration des programmes sociaux destinés aux autochtones?

R. Malheureusement, nous n'avons pas ces données pour le moment mais notre objectif vise à connaître le coût du système actuel, ceci aux trois niveaux de gouvernement. Au-delà des programmes généraux, nous tenterons d'estimer le coût de ceux qui s'adressent spécifiquement aux autochtones. Également, il sera question des coûts résultant des carences du système; pensons à l'ampleur de la présence de détenus autochtones dans les pénitenciers de l'ouest du Canada, etc. Il faut prendre pleinement conscience de ce que signifie maintenir le statu quo dans les conditions actuelles : c'est le maintien de la dépendance économique et toutes les conséquences sociales que cela entraîne.

Nous connaissons le budget du ministère des Affaires indiennes qui est de 5,3 milliards et qui concerne strictement les autochtones dits inscrits. Si nous ajoutons les programmes d'autres ministères, ainsi que ceux qui sont accessibles à l'ensemble de la population, nous dépassons cette somme. Lors de la présentation de son mémoire, le Sous-ministre québécois a avancé le chiffre de 467 millions dépensés par le Québec pour des services offerts aux autochtones. Ce chiffre reste à être validé; remarquons que l'on n'a jamais effectué l'exercice de comptabiliser le coût de l'ensemble des programmes gouvernementaux. Nous tenterons de le faire.

Q. S'agit-il d'un enjeu important, compte tenu du fait que des Indiens inscrits vivant en milieu urbain ainsi que des Métis et des Indiens non-inscrits revendiquent les mêmes droits que les Indiens résidant dans les réserves?

R. Il s'agit en effet d'un énorme enjeu financier qui amènera probablement l'État à devoir cibler ses dépenses. Je pense ici plus particulièrement aux domaines de l'éducation et de la santé. Il faudra établir des priorités dans les dépenses, car n'oublions pas que nous sommes présentement dans un contexte de contraintes financières.

Q. L'objectif de donner aux autochtones un niveau de vie comparable à celui de la population en général passe-t-il par la hausse des montants alloués?

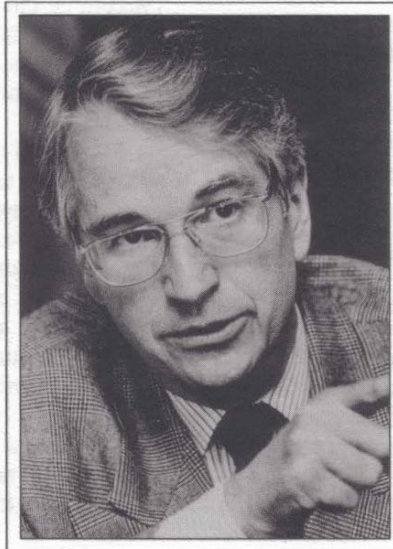
R. Non, pas de façon générale, il s'agit plutôt de faire en sorte que les communautés développent une base économique qui leur permettra de s'auto-financer. Les revendications territoriales ont ici un rôle important à jouer, pas strictement par le moyen des indemnités financières, mais surtout par les dispositions relatives à l'exploitation des ressources. Il faut que ces communautés deviennent partenaires dans l'exploitation des ressources plutôt que spectatrices, comme elles le sont présentement. Mais là n'est pas le plus difficile. Si les autochtones reçoivent des redevances et participent au développement, c'est dire qu'ils auront un droit de regard sur le processus décisionnel relatif au développement des ressources. Jusqu'à maintenant, comme à la Baie James, il n'a été question que d'attribuer des compensations, mais pas de partager des pouvoirs sur le développement. La Commission examine très sérieusement cette éventualité puisque celle-ci est étroitement liée à la mise en place d'une assise économique. Il faut donc instaurer un type de redevance qui fasse que les autochtones aient intérêt à développer les ressources, tout en maintenant leur préoccupation quant à l'environnement.

Aux États-Unis, le gouvernement fédéral a adopté l'Indian Game Act, législation controversée, qui a permis l'instauration de casinos. Accorder aux gouvernements des Premières Nations le pouvoir de prélever des taxes auprès de leurs populations ne suffit pas. Il faut également qu'il y ait des revenus.

L'absence de rapport entre les autochtones et l'argent m'a frappé. Ils ont été historiquement coupés de cette réalité, compte

tenu du type de propriété des terres – propriété collective – et de l'impossibilité d'hypothéquer leurs propriétés. Le fait qu'il n'y ait que neuf succursales bancaires établies dans plus de six cents réserves au Canada (six caisses populaires dans les cinquante-cinq communautés inuit et amérindiennes au Québec) illustre bien ce difficile rapport avec l'argent. Permettre la propriété privée de la terre ne peut constituer une solution au problème. L'histoire le démontre. On n'a qu'à se rappeler le cas des Métis au Manitoba qui, après une génération ou deux, ont vu passer leurs terres aux mains des non-autochtones. Comment alors encourager un développement économique sans pour autant répéter l'histoire? Nous avons rencontré l'Association des banquiers canadiens à ce sujet, ainsi que les représentants du mouvement Desjardins. Bien que cela nous ait permis de définir encore plus clairement la problématique, nous n'avons pas encore identifié de solution précise.

La Commission a suivi attentivement le débat portant sur un avant-projet de loi préparé par le gouvernement fédéral de concert



M. le Juge René Dussault, coprésident de la Commission royale sur les peuples autochtones.

avec près de cent cinquante chefs, surtout de l'Ontario. Cet avant-projet de loi, qui prévoyait la possibilité pour des communautés de devenir propriétaires du territoire de la réserve, de le gérer elles-mêmes et de bénéficier des pouvoirs juridiques leur permettant de faire des transactions commerciales, a toutefois soulevé des craintes dans plusieurs milieux autochtones et a dû être mis en veilleuse. Un tel débat illustre la volonté de plusieurs communautés de traiter de la question du développement économique.

Il faut mettre les autochtones en relation avec l'argent. Cette question est aussi reliée à la démocratie. Tout l'argent vient du fédéral et cette situation rend les conseils de bande tout-puissants entre les élections. Les gens n'ont pas de marge de manœuvre. Il n'y a pas d'argent généré à la base, sauf dans certaines réserves situées près des centres urbains.

Nous avons constaté un modèle qui émerge présentement. À la suite du règlement de certaines revendications territoriales, des nations investissent une partie des indemnités financières dans l'achat de terres situées dans des centres urbains et demandent alors au gouvernement fédéral de leur attribuer le statut de réserve. Cela s'est produit à Saskatoon et il semble que les Cris pensent à faire de même à Montréal. La réalité fiscale rattachée à cette nouvelle réserve en milieu urbain faciliterait le développement économique tant souhaité. Des individus et des entrepreneurs autochtones feraient des affaires là où les affaires se font, tout en maintenant leurs droits à un régime fiscal particulier. Ces profits générés au sud retourneraient alors au nord. Ces nouvelles « réserves » ne constitueraient pas de véritables zones franches puisque les entreprises non autochtones, ou mixtes, seraient assujetties aux mêmes obligations fiscales.

Q. Existe-t-il des communautés qui n'ont pas ce problème de développement économique?

R. Il y a en Alberta un cas un peu inusité où des ressources minières ont généré de la richesse, mais nous assistons à une lutte juridique des leaders politiques afin de maintenir le nombre de bénéficiaires le plus bas possible. Ils ont combattu le projet de loi C-31 qui redonnait le statut d'Indien à des femmes autochtones et à leurs enfants.

Par ailleurs, la situation au Canada est très différente de celle des États-Unis où les communautés financent leurs propres services dans une proportion qui peut atteindre 50 %, ce qui leur donne une marge de manœuvre plus grande face à l'État fédéral. Ici, à peu près 100 % provient du gouvernement fédéral. De plus, comme le fait remarquer depuis quelques années le vérificateur général dans son rapport annuel, nous perdons la trace de ce qui advient d'une partie importante des sommes allouées depuis que, par souci de décentralisation, l'État transfère en bloc les sommes allouées.

Q. N'est-ce pas paradoxal que ce soit la population la plus pauvre qui coûte le plus cher à l'État?

R. C'est un peu démoralisant. Le Canada se fait régulièrement reprocher aux Nations unies le sort qu'il réserve aux autochtones. Pourtant, comparativement aux États-Unis, à l'Australie ou à la Nouvelle-Zélande, c'est ici que l'on alloue le plus d'argent. Bien sûr se trouvent ici des conditions particulières, telles les conditions nordiques, mais il se perd également beaucoup d'argent. Chaque année, automatiquement, nous répétons cet investissement qui manifestement n'assure pas l'avenir des populations autochtones. Et

puisque'il s'agit de fonds publics, un certain contrôle est nécessaire, ce qui n'est pas aisé, comme s'en inquiète le vérificateur général.

Nous avons visité le Groenland et constaté que, malgré la dévolution importante de pouvoir politique par le Danemark depuis l'adoption du Home Rule Act en 1979, 52 % des fonds de l'État groenlandais proviennent de Copenhague.

Q. La question de l'instauration de redevances permanentes sur le développement des ressources ne pose-t-elle pas l'épineux problème de l'extinction du titre foncier autochtone?

R. Le maintien du titre foncier autochtone peut créer un climat d'incertitude pour les investisseurs non autochtones. Cependant l'extinction du titre n'implique pas nécessairement l'impossibilité d'instaurer le principe de redevances permanentes. D'autre part, les signataires d'entente prévoyant l'extinction ne s'en portent pas nécessairement mieux aujourd'hui. Il y a eu des améliorations, mais l'expérience a démontré que les générations suivantes ont tendance à remettre l'entente en question.

Q. La Commission prépare-t-elle des recommandations quant à l'extinction du titre foncier autochtone?

R. Nous prévoyons pour l'été un rapport intérimaire qui abordera cette question. Cela constitue une priorité pour la Commission. Le public est très mal informé sur cette question. Il y a ici deux conceptions du rapport avec le territoire et cette réalité n'est pas comprise par la population. Tout le monde s'entend pour qu'il faille assurer une « certitude », soit une stabilité quant au titre foncier, et ceci, dans le cadre du développement économique; mais faut-il absolument employer la formule, assez forte, de l'extinction du titre? Nous cherchons des formules de rechange à cette technique radicale qui constitue la pierre d'achoppement au règlement d'un grand nombre de revendications territoriales.

Le Politique

Q. Passons maintenant au politique. Selon l'un de vos documents, le droit inhérent à l'autonomie politique s'est maintenu et l'une des preuves de cette réalité est qu'il y a toujours la possibilité pour les communautés d'opter pour un gouvernement coutumier. Avez-vous une idée de l'ampleur de ce phénomène et, également, savez-vous s'il existe un mieux-être politique dans les communautés où l'on retrouve des gouvernements coutumiers?

R. Je ne me souviens pas de la proportion exacte mais, compte tenu du contexte économique général, je ne crois pas que la situation soit meilleure dans les cas de gouvernements coutumiers. Kanesatake, et plus récemment Wendake, près de Québec, ont opté en partie pour la méthode coutumière quant à la procédure d'élection. La situation existe également dans l'Ouest. Notons que dans ce contexte, les membres de la communauté vivant hors réserve peuvent obtenir le droit de vote.

Cette disposition de la *Loi sur les Indiens* qui permet l'élection du conseil de bande selon la voie coutumière m'a fait prendre conscience d'une certaine ambiguïté chez les autochtones. Souvent, ils dénoncent fermement la *Loi sur les Indiens* et, paradoxalement, ils ont le choix de s'en sortir mais ne le font pas. Autrement dit, les

chefs de conseils de bande choisissent de maintenir la *Loi sur les Indiens*. Certains s'en servent pour trouver une protection. L'exemple de la communauté de l'Alberta qui se sert de la *Loi sur les Indiens* dans le but de se réserver les profits importants du développement minier illustre cette ambiguïté.

En effet, le choix que font des chefs de maintenir la *Loi sur les Indiens* touche l'épineuse question de l'égalité des sexes. Croyez-le ou non, cette fameuse discrimination sexuelle s'est, dans une certaine mesure, maintenue. On l'a reportée d'une génération. Il y a aujourd'hui des « 6-1 » et les « 6-2 »! Dans une même famille, on peut retrouver des enfants portant deux statuts différents, selon que la mère a accouché avant ou après son mariage! La discrimination demeure encore reliée à la mère. Des femmes dénoncent le maintien de la discrimination, pendant que de l'autre côté on revendique la protection de l'identité indienne en refusant d'accueillir dans les réserves les femmes qui, mariées à des non-autochtones, ont retrouvées leur statut d'indienne en 1985 grâce aux modifications à la *Loi sur les Indiens* par la loi C-31. C'est un dilemme qui pose avec acuité un délicat problème de choix de société. Le public ne prend généralement pas conscience de l'existence de ce dilemme dans lequel se trouvent aujourd'hui les autochtones.

Q. En comparaison avec la situation chez les non-autochtones, comment se porte la démocratie chez les Premières Nations?

R. Il existe un problème majeur. Les conseils de bande ont trop de pouvoir car, entre les élections, il n'existe pas de mécanisme d'équilibre, comme des partis d'opposition ou des syndicats, par exemple pour ce qui est des employés des conseils de bande. Ajoutons à cette situation l'absence de développement économique, ainsi que l'isolement des communautés, et nous nous retrouvons clairement dans une situation difficile. Plus difficile que la moyenne. Des femmes, mais aussi des hommes, nous l'ont souvent fait remarquer.

Q. Pourtant, comme vous le dites, ces sociétés ont des choix importants à faire afin d'améliorer leur situation. Devront-elles alors choisir dans un contexte où existent des problèmes de représentativité?

R. Les autochtones font parfois appel à des agents extérieurs, tel Kahnawake qui fera un « référendum » sur son projet de casino. Il semble que le processus de consultation respecte les règles de l'art, mais en général les mécanismes ne sont pas là. Cela fait partie des préoccupations de la Commission et de sa réflexion sur l'autonomie gouvernementale. Comment, sans être prescriptif, sans prendre les décisions pour les autochtones, promouvoir certaines règles de base assurant la démocratie?

Q. Un de vos documents précise certaines modalités de l'instauration de l'autonomie politique. Il existerait des juridictions centrales pour les sociétés autochtones, et d'autres qui se situeraient plutôt aux confins. De plus, compte tenu du droit inhérent à l'autonomie politique, les Premières Nations auraient le droit, par le moyen d'un mouvement collectif, d'occuper ces juridictions, sans l'accord préalable des autres niveaux de gouvernement. Ceci plus particulièrement dans le cas des juridictions centrales. La Commission a-t-elle identifié ces juridictions « centrales » et celles qui se trouvent

aux confins? Ces dernières exigeraient-elles davantage la négociation avec les autres niveaux de gouvernement?

R. L'éducation, les services sociaux et de santé, les politiques familiales, bon nombre d'aspects de la justice constituent ces domaines centraux et qui touchent particulièrement la vie communautaire. Ils pourraient donc découler de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et ce, bien sûr, sous réserve d'un jugement de la Cour suprême.

J'aimerais ici faire une analogie intéressante. Le gouvernement fédéral détient aujourd'hui un pouvoir de dépenser dans des domaines de compétences provinciales. Or, malgré leurs oppositions, les provinces n'ont jamais voulu tester leurs positions pour la bonne raison que la situation était ambiguë. On s'est alors entendu pour des programmes à frais partagés. De part et d'autre, on n'a jamais voulu prendre le risque d'aller en Cour suprême. Ces ententes politiques établissant des programmes à frais partagés ont constitué un développement majeur du fédéralisme canadien. Il y a donc une analogie à faire avec la situation du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale reconnu par l'article 35, autant pour ce qui est des juridictions que nous définissons comme centrales que pour celles qui se situeraient aux confins. Ainsi, les Autochtones pourraient s'inscrire dans cette tendance historique du fédéralisme canadien et s'entendre avec les autres niveaux de gouvernement quant à la définition de leurs champs de compétences.

Nous disons de plus qu'il existe un pouvoir d'initiative de la part des Premières Nations mais, compte tenu de la situation financière, il est probable que l'acquisition par les gouvernements autochtones de ces juridictions se fasse par voie de négociation et d'entente. Si l'on mettait de côté certaines craintes « psychologiques » liées à cette question, et si l'on admettait que ce pouvoir existe pour les Premières Nations, on passerait alors à l'étape de l'aménagement de la situation.

Quant à ce qu'on appelle les confins ou la périphérie, le pouvoir d'initiative est limité. L'initiative collective ne peut forcer la négociation. La négociation avec les autres niveaux de gouvernement s'impose avant l'initiative collective de la part des communautés. Ces domaines sont ceux qui ont une portée régionale ou nationale et qui touchent directement la coexistence avec les non-autochtones. Il y a un an, la Saskatchewan, à l'aide de la Gendarmerie royale, a mis un terme à un casino dans une réserve. Sans pour autant me prononcer sur la question de savoir s'il s'agit ici d'un domaine central, voilà un exemple relié à notre propos.

L'autonomie politique, telle que nous la concevons à la suite des audiences publiques, concerne avant tout la vie communautaire. Loin de constituer un débat théorique, il s'agit plutôt des questions très pratiques et qui sont reliées à la vie communautaire. Par la suite, le débat se transportera peut-être à l'échelle des nations autochtones mais pour le moment nous constatons que l'autonomie politique souhaitée concerne d'abord les communautés.

Le pouvoir d'occuper certaines juridictions, qui découlerait de notre interprétation de la Constitution canadienne, se trouve, de toute façon, relié à la question principale concernant les autochtones, soit le développement économique. Sans ce dernier, ces initiatives collectives sont peu probables.

Q. Pouvez-vous nous résumer la situation des autochtones en milieu urbain?

R. Nous avons tenu une table ronde nationale sur cette épineuse question. L'Association canadienne des municipalités l'a largement boycottée malgré notre invitation à y participer. Les maires n'ont pas apprécié le fait de ne pas avoir été consultés lors de l'Accord de Charlottetown qui contenait des dispositions au sujet de l'autonomie politique des autochtones en milieu urbain. (Ils se considèrent également comme étant le troisième niveau de gouvernement au Canada). Depuis lors cependant, des municipalités collaborent de près aux travaux de la Commission.

À l'occasion de cette table ronde, les centres d'amitié autochtones ont émis l'opinion qu'il ne faut pas établir de distinction ethnique dans les services aux individus issus des diverses nations autochtones. Par contre, les Métis de l'Ouest et les signataires de Traités pensent le contraire. Ils désirent des institutions qui leur seraient propres et ce, en milieu urbain.

D'autres intervenants sont allés plus loin et ont proposé d'instaurer de véritables structures politiques distinctes en milieu urbain. Cette formule implique la mise en place de diverses structures politiques auxquelles seraient rattachés les services offerts aux membres des différentes premières nations, tandis que l'autre formule vise plutôt une administration autochtone reliée aux services publics déjà existants.

Des Indiens sous traité et des Métis souhaitent donc l'instauration de ces structures politiques sur une base territoriale, soit autour d'un centre urbain, soit en son sein. Dans ce dernier cas, il y aurait des structures politiques parallèles aux pouvoirs municipaux.

Le Conseil national des autochtones nous a présenté quatre modèles de ce que pourrait être l'autonomie politique en milieu urbain. De notre côté, un des modèles dont nous avons entendu parler, lors des audiences, se rapproche du modèle des corporations professionnelles, lesquelles régissent l'activité de certaines catégories de citoyens, indépendamment du territoire où ils habitent. Par analogie, on fait valoir qu'une structure gouvernementale autochtone pourrait faire de même pour les autochtones vivant en milieu urbain.

De toute façon, nous avons réussi à faire avancer la réflexion des municipalités à ce sujet. N'oublions pas que la majorité des autochtones vivent en milieu urbain et cette tendance va certainement s'accroître dans l'avenir.

La question du Québec

Q. La question autochtone se pose-t-elle de façon différente au Québec?

R. Sur le plan juridique, il existe un débat à éclaircir sur les droits ancestraux autochtones. Sont-ils les mêmes qu'ailleurs au Canada? Certains soutiennent que les agissements de la Couronne française, le régime seigneurial, l'existence du droit civil, ont un effet sur les droits ancestraux. Deux thèses s'affrontent quant à la définition de ces droits. Un mémoire du Barreau de la ville de Québec a présenté devant la Commission la thèse voulant que les droits ancestraux ne soient pas les mêmes au Québec qu'ailleurs au Canada, et Ghislain Picard de l'Assemblée des premières nations a défendu l'autre thèse. C'est une question fondamentale à trancher, quel que soit l'avenir constitutionnel du Québec, et la Commission a commandé une vaste étude coordonnée par le Centre de recherche en droit public de l'Université de Montréal qui fera le point là-dessus.

Q. Les autochtones auraient-ils raison d'être inquiets de la « société distincte » québécoise?

R. C'est moins la société distincte que la tradition juridique, la réalité de la Couronne française, qui sont en cause. Les Québécois ignorent cette situation mais pas le Procureur général. La thèse selon laquelle il y aurait une différence en ce qui a trait aux droits ancestraux est mise de l'avant par le gouvernement du Québec devant les tribunaux. Selon lui, la Couronne française aurait eu, à l'époque, un type de souveraineté différent de celui de la Couronne britannique, ce qui aurait eu pour effet d'éteindre davantage de droits.

L'autre débat a trait à l'application de la *Proclamation royale de 1763*. Il touche le Canada mais surtout le Québec dans les zones qui font partie de la colonie initiale. Un jugement de la Cour d'appel est présentement devant la Cour suprême. Ce jugement soutient que la *Proclamation royale de 1763* ne s'appliquerait pas sur le territoire restreint du Québec initial. La Cour suprême devrait se prononcer sur cette question d'ici un an. Il s'agira d'un jugement très important, notamment pour les Mohawks, les Algonquins, les Montagnais et les Hurons.

L'autre question est celle de la souveraineté du Québec et ce qu'elle signifie pour les autochtones. La Commission Bélanger-Campeau et la Commission sur les mécanismes d'accès à la souveraineté, en vertu de la loi 150, ont étudié un certain nombre de choses. Une étude très percutante a démontré que la situation des autochtones est meilleure au Canada que dans d'autres pays, et que celle qui prévaut au Québec est meilleure que dans d'autres provinces (sur le plan de l'argent versé et de la protection des langues). Une autre étude effectuée par des experts internationaux pour le compte de la Commission Bélanger-Campeau, considère qu'il n'y a pas de droit à la sécession pour les nations autochtones du Québec et qu'advenant la souveraineté, l'intégrité du territoire serait respectée. Pour notre part nous avons commandé une étude qui abordera cette question ainsi que celle de la responsabilité fiduciaire fédérale advenant le départ du Québec de la fédération canadienne, de même que la responsabilité fiduciaire des provinces, responsabilité qui resterait au Québec advenant son accession à la souveraineté. Nous avons aussi commandé plusieurs études sur le droit international et sa portée dans le cas de l'accession du Québec à sa pleine souveraineté. Nous abordons donc cette question.

Q. Cette volonté de souveraineté contribue-t-elle à rendre les relations plus tendues?

R. Nous avons affaire à deux volontés d'affirmation qui s'affrontent. À cause de l'échec de Meech, à cause des événements d'Oka, à cause de la souveraineté possible du Québec, le climat est plus tendu au Québec. Et j'étais très heureux que l'on aborde cette question durant les audiences.

Toutefois, nous avons voulu éviter que le débat du dossier autochtone ne se fasse que par rapport à la souveraineté et que l'on passe à côté de questions comme celle du statut juridique des droits ancestraux au Québec. C'est pourtant ce qui c'était passé lors des débats constitutionnels menant à l'accord de Charlottetown. Il n'y a pas eu, auparavant, de débat sur la place des autochtones au Québec, dans la perspective où celui-ci demeure dans le Canada.

Q. Les organisations autochtones reconnaissent-elles le droit du Québec à la souveraineté?

R. En général je crois que les organisations autochtones reconnaissent ce droit. Du côté des Cris, le grand chef Matthew Coon Come a été très clair. Il y a eu l'ambiguïté de la présentation d'Ovide Mercredi à l'Assemblée nationale disant que l'autodétermination vise les peuples et non les territoires. Effectivement, la reconnaissance n'est pas claire du côté de l'Assemblée des premières nations. Je pense tout de même que c'est un droit largement reconnu. Ce qu'on dit plutôt, c'est que les autochtones ont les mêmes droits que le Québec. Ce qui inclut le droit pour les autochtones québécois de décider de partir avec un bout de territoire et de rester dans le Canada. En dehors du Québec, il n'y a pas eu de débat là-dessus.

Q. Vous mentionnez une étude concluant que la situation des autochtones est meilleure au Québec. Cette information a-t-elle passé dans le reste du Canada?

R. Pas du tout. C'est une étude commanditée par le Conseil de la langue française qui, malheureusement, n'a pas été diffusée.

Q. Ne croyez-vous pas que la situation de certaines franges de la population autochtone, comme les Algonquins ou les Attikameks, se retrouvent dans une position moins enviable, qui ressemble davantage à celle de l'Ouest?

R. Cela dépend des critères. La situation de la langue, par exemple, est bien meilleure. Il est cependant difficile de dire précisément pourquoi. C'est sans doute dû à plusieurs facteurs et pas nécessairement parce que notre action a été meilleure.

Q. Devant cette difficulté de communication, comment, comme Québécois, voyez-vous votre rôle au sein de la Commission?

R. Ce n'est pas aisé, parce qu'étant coprésident de la Commission je dois représenter l'ensemble de la Commission, et en même temps je suis là pour véhiculer la réalité du Québec sur le plan des faits et aussi des courants de pensée. C'est une tâche assez complexe pour plusieurs raisons, dont la barrière de la langue, sur le plan des écrits notamment.

Q. Nous nous trouvons, paradoxalement, devant une situation où les conditions de vie des autochtones seraient meilleures mais les relations plus tendues. Comment alors faire passer le message de la Commission aux Québécois et Québécoises?

R. Nous essayons d'indiquer que le dossier autochtone n'est pas seulement ce qu'on voit dans les médias, mais ce n'est pas simple. Quand on traite presque tous les soirs de contrebande de cigarettes au téléjournal, il nous reste un défi à relever.

Il nous faut aussi développer des contacts dans divers milieux pour que ceux qui croient que nous avons fait un travail valable puissent prolonger notre effort au moment du dépôt du rapport. Nous devons entretenir avec un certain nombre de constituants des relations privilégiées. C'est vrai à la grandeur du Canada mais particulièrement au Québec. Nous nous trouvons dans une époque changeante. Un mois après la création de notre commission, les propositions fédérales ont été déposées, le 28 septembre 1991, qui ont mené au rapport Beaudoin-Dobbie et à la négociation constitutionnelle. Notre premier commentaire a fait des

remous, mais les six critères d'une négociation fructueuse, que nous avons amenés, ont été acceptés, repris, puis endossés par le comité parlementaire Beaudoin-Dobbie. Je crois que nous avons eu une influence à ce moment-là. Cela est également vrai pour notre document *Partenaires au sein de la Confédération*, publié en août dernier, qui traite du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Il a grandement influencé l'approche des divers gouvernements sur cette question, en particulier du gouvernement fédéral. Nous travaillons sur le fond de la question tout en étant dans l'actualité.

Q. Sentez-vous des résistances de la part des autres membres de la Commission pour comprendre la particularité québécoise?

R. On le verra au cours de la prochaine année. Nous avons, d'une certaine façon, fait la partie la plus facile. Nous avons voyagé ensemble, ce qui, je l'espère, a créé les germes d'une compréhension commune du dossier. Je pense en tout cas que cela nous donne une confiance personnelle énorme. Les audiences nous ont donné un solide sens de la réalité qui nous aide beaucoup même s'il est parcellaire, puisque nous avons travaillé en trois formations. Tous les commissaires ont siégé au moins une semaine au Québec et certains sont venus deux ou trois fois. C'était une décision commune de ne pas spécialiser les commissaires par nation autochtone ou par province.

Q. Était-ce différent pour les commissaires de siéger au Québec?

R. Dans les communautés, les différences entre le Québec et les autres provinces ne sont pas très importantes. Dans les deux dernières séries d'audiences, les commissaires ont par ailleurs appris beaucoup de choses sur la Convention de la Baie James par exemple. Ce qui est plus difficile pour eux, c'est de comprendre le Québec profond - comme d'ailleurs l'Alberta profonde, pour moi. Chaque commissaire aura un poids important par rapport à sa région et à ce qu'il représente. Pour arriver à produire un rapport qui, je l'espère, sera unanime sous les aspects les plus importants, il faudra que chacun de nous fasse « ses devoirs ».

Q. La prochaine année sera-t-elle consacrée à une mise en commun, puis à produire les recommandations et à les tester?

R. Il faut d'abord synthétiser les quatre-vingt mille pages de transcription, les résultats des tables rondes et des trois cent cinquante projets de recherche. Le défi intellectuel est important. Mais si ce n'était que ça. Il nous faut relever le défi que constitue le travail commun des autochtones et des non-autochtones, la méfiance qui s'accroît au moment d'écrire le rapport.

La plus grande difficulté demeure de bien véhiculer la perspective autochtone tout en refusant de se limiter à une plaidoirie autochtone. La perspective autochtone a été tellement mise de côté et émasculée, que certains voudraient que la Commission lui donne une primauté absolue sans se préoccuper de l'équilibre. Une quinzaine d'équipes ont été mises sur pied, formées d'autochtones autant que de non-autochtones. Nous sommes les seuls actuellement, au Canada, à avoir entrepris de vraiment travailler ensemble, autochtones et non-autochtones réunis, avec tout ce que cela comporte : la décolonisation de la recherche, le débat sur le contrôle du programme de recherche de la Commission. Une commission sur les

peuples autochtones demeure une entreprise difficile. On ne peut pas se le cacher de part et d'autre. C'est exigeant! Tant du côté de notre personnel que de celui des équipes et des commissaires.

Nous avons recensé 960 rapports gouvernementaux de 1965 à 1992 et synthétisé les recommandations de 222 de ces rapports qui seront publiées en quatre volumes, dont le dernier fera voir l'évolution du discours en matière de politique publique. Cela permettra de connaître l'essentiel de ce qui a été fait avant nous. Le nombre de recommandations donne un haut-le-cœur mais en même temps il oblige à se poser des questions.

Nous avons constaté que beaucoup de recommandations restaient sur le plan des principes, requéraient des fonds importants ou exigeaient la création de structures, ce qui explique sans doute en partie leur mise au rancart. Cette étude nous aidera à formuler nos propres recommandations de façon, je l'espère, à éviter cet écueil, dans la mesure du possible.

Nous sommes devant un défi de synthèse et de communication interculturelle. Je pense qu'il est possible de produire un rapport fondamental dont la perspective s'étendra sur vingt-cinq ans, un rapport qui s'assoie sur des principes clairs, proposant des gestes concrets, et où les objectifs, la plupart des objectifs, sont partagés à la fois par le public et par les autochtones. Sinon la résistance va se développer de part et d'autre. De plus, dans le contexte actuel, il faut être très conscient des coûts. Il faut être habile, dans le bon sens du terme et faire des « démonstrations » qui indiquent les coûts sociaux et financiers du système par rapport au coût de ce que nous proposerons. Autrement on recommencera une fois de plus.

Q. Pensez-vous qu'on pourrait mettre votre rapport sur les tablettes?

R. Personne n'aimerait perdre trois ans de travail et d'espoir, le sien et celui de beaucoup de monde. Je pense que nous pourrions éviter ça. Nous devons réussir, sinon la perte sera considérable.

Q. Y a-t-il une résistance plus grande au changement de la part des gouvernements ou des associations politiques autochtones?

R. Il y a des résistances des deux côtés, et cela fait partie du rôle de la Commission de faire tomber ces résistances par le biais des recommandations. Il y a un manque de volonté politique gouvernementale qui se justifie de toutes sortes de façons. Il faut aller au-delà des principes et arriver avec des propositions concrètes. Dans le débat autour de la *Loi sur les Indiens*, il y a aussi des communautés qui s'accommodent très bien de la situation actuelle et qui sont prêtes à s'en accommoder longtemps, et ce, parce qu'il y a une sécurité financière. Certaines décisions sont difficiles à prendre. Les négociations avec les « Affaires indiennes » sur l'autonomie gouvernementale n'ont pas encore abouti. Comment en arriver à construire une infrastructure économique? Le moment de couper le cordon ombilical n'est manifestement pas arrivé. Les autochtones estiment que les conditions ne sont pas encore réunies. Il reste donc une certaine ambiguïté.

Du côté des gouvernements, il y a une volonté de bouger plus importante que celle d'il y a trois ou quatre ans. Le débat constitutionnel a fait franchir une couple d'années-lumière et il est difficile de revenir en arrière, même sur le principe des droits inhé-

rents. La Commission a vu les négociations constitutionnelles comme une bénédiction, car elles nous ont permis d'accomplir davantage. Pensons à la compréhension du public sur la réalité des droits inhérents. On a souvent tendance à oublier le chemin parcouru. La Commission bénéficie de ce contexte.

Nous avons un nouveau gouvernement. Nous remettons notre rapport au moment où il sera au pouvoir depuis quinze ou seize mois. C'est un bon moment. Il n'est pas possible de retarder une année de plus. Il faudra donc travailler en fonction de cette échéance, mais nous avons tout de même eu le temps de bien faire les choses. De l'argent a été dépensé, nous avons un programme de recherche considérable et nous n'avons pas le droit de manquer notre coup. Cependant je ne suis pas inquiet sur ce que cette commission laissera en héritage. En ce qui concerne la participation du public, le programme de recherche et les tables rondes, beaucoup de choses sont déjà accomplies. L'année 1994 est une année importante!

DOCUMENT

**ALLOCUTION DU JUGE RENÉ DUSSAULT
ET DE M. GEORGES ERASMUS,**

**coprésidents de la Commission royale
sur les peuples autochtones,
le 1^{er} février 1994**

[...]

Bon nombre des personnes et des organisations autochtones qui ont comparu devant la Commission souhaitaient un renouvellement de leurs rapports avec les divers gouvernements de ce pays, et en particulier le gouvernement fédéral. Un leitmotiv revenait sans cesse dans leur argumentation : les rapports ne pourront se renouveler que si les questions fondamentales sont abordées dès le départ.

[...]

Lors de nos audiences, peu d'autochtones ont parlé d'autonomie gouvernementale en des termes juridiques ou constitutionnels. Les premières nations ont parlé de leurs gouvernements et de leurs territoires en se référant aux responsabilités que leur confiait le Créateur, et non pas en invoquant la doctrine juridique ou la jurisprudence constitutionnelle.

[...]

Bien que la Commission examine d'autres sources du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, je veux surtout m'en tenir aujourd'hui à la Constitution, et en particulier à l'article 35.

* Cette allocution a été prononcée à Toronto à l'occasion de la Réunion des ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables des Affaires autochtones avec les dirigeants des organisations autochtones nationales.

Rappelons-nous d'abord qu'une constitution est le reflet du mode de vie d'un peuple. Bien qu'une constitution écrite soit un instrument important pour un État moderne comme le Canada, ce qui compte vraiment, ce sont certaines manières de voir et de faire les choses, d'interagir avec nos concitoyens et de nous situer par rapport aux institutions gouvernementales — tout cela étant animé par une recherche de mieux-être social et un sens aigu de la justice. Ce qui importe en définitive, ce sont nos traditions. Principe vital de notre Constitution, elles sont tout ce que les mots n'arrivent pas à exprimer parfaitement.

En 1982, la Constitution canadienne a été modifiée pour reconnaître explicitement les droits existants des peuples autochtones du Canada, que ces droits soient ancestraux ou issus de traités. Mais les quelques paragraphes laconiques consacrés à ce sujet sous l'article 35 ne sont pas la source des droits qu'ils consacrent, comme en fait foi le mot « existants ».

En effet, les autochtones ont été les premiers à veiller sur ce vaste territoire que partagent maintenant tous les Canadiens. Bien avant que les Européens n'abordent les côtes d'Amérique du Nord, ces premiers habitants vivaient selon leurs propres lois et leurs propres traditions, en observant les limites de leurs territoires et en se laissant guider par les principes fondamentaux de justice qui sont universels. Lorsque les colons français et britanniques se sont installés au Canada, ils ont conclu des traités et des alliances avec les premières nations, établissant avec elles des relations qui reconnaissaient tacitement l'autonomie de ces peuples ainsi que leur droit de continuer à se gouverner en fonction de leurs propres lois.

Les peuples autochtones n'ont jamais cédé leur droit à l'autodétermination en tant que peuples autonomes; ce droit fondamental ne leur a jamais été enlevé non plus par la loi, même si on a souvent tenté de le dénaturer et d'empiéter sur lui.

Ainsi, lorsque l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* confirme les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Canada, il reconnaît l'existence d'un ensemble de droits qui prennent racine dans des traditions constitutionnelles qui comptent parmi les plus profondes et les plus persistantes sur ce continent.

La Constitution écrite a beau sembler laconique, elle n'en recèle pas moins un riche héritage de pratiques et de traditions et une foison d'enseignements spirituels et philosophiques tout aussi riches. En fin de compte, ce n'est pas dans les dictionnaires qu'il faut chercher la signification de l'article 35, mais dans les traditions constitutionnelles vivantes qui sont reconnues par cet article, dans les traités qui ont établi une relation confédérale entre les nations autochtones et la Couronne canadienne au fil des ans, et dans les principes de droit tacites qui sous-tendent cette relation.

Bien sûr, certains trouveraient peut-être préférable que l'article 35 définisse plus en détail les droits ancestraux et issus de traités qu'il confirme. D'ailleurs, nombreux sont les efforts qui ont été déployés au cours des 10 dernières années pour préciser le libellé de la Constitution au moyen de modifications en bonne et due forme. [...] Ces efforts n'ont pas connu le succès espéré à part les modifications apportées à l'article 35 en 1983. Il ne faudrait cependant pas sous-estimer l'importance de ces modifications car elles comprennent une clause capitale qui porte que les droits ancestraux et issus de traités s'appliquent de manière égale aux hommes et aux femmes. Il reste que la grande réforme constitutionnelle que l'on voulait réaliser n'a pas abouti.

Quoique bien intentionnée, cette démarche comportait un grand danger car elle pouvait laisser entendre que les peuples autochtones ne possédaient d'autres droits que ceux énoncés de façon explicite dans le texte écrit de la Constitution. Un tel raisonnement est bien sûr tout à fait erroné, mais néanmoins séduisant.

Avec le recul, on s'aperçoit que le manège constitutionnel nous a peut-être étourdis au point de nous déconnecter quelquefois de la réalité. Or, voilà que le manège a temporairement cessé de tourner et que la sensation d'étourdissement s'est dissipée. Nous sondons le terrain et nous nous rendons compte qu'il est plus ferme que nous le pensions. Ce terrain, ce sont entre autres les anciennes traditions gouvernementales des peuples autochtones du Canada, ce sont les traités et les autres réalités qui les lient à la Couronne, ce sont les usages et les règles de droit tacites qui sous-tendent nos structures confédérales, et ce sont les normes internationales qui régissent l'autodétermination et les droits de la personne. Voilà l'assise sur laquelle repose l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

L'article 35, avouons-le, n'est pas ce qu'il y a de plus précis au monde. Mais rappelons-nous qu'il en va de même pour le paragraphe 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, où il est stipulé que les provinces ont le pouvoir exclusif de légiférer en matière de propriété et de droit civil. On s'appuie généralement sur cette disposition pour reconnaître la souveraineté et la compétence des provinces dans la Confédération canadienne. Pourtant, en fait de généralité et de nébulosité, il est difficile de trouver mieux. Il reste que le paragraphe 92(13) a passablement bien servi les Canadiens au cours des années, et ce, malgré ses imperfections. Il n'y a rien qui empêche l'article 35 de jouer un rôle semblable pour les autochtones avec le temps.

Tout compte fait, l'échec de l'Accord de Charlottetown ne devrait pas nous faire perdre de vue les réalisations positives des dix années précédentes. Vu sous le bon éclairage, l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* marque un grand tournant dans les relations entre autochtones et non-autochtones au Canada. Il reconnaît une réalité constitutionnelle fort diversifiée, celle-là même qui est restée vivante dans les communautés autochtones et qui s'est transmise de génération en génération. Mais, pendant des années, les politiciens et les juristes ont oublié l'existence de ces traditions. L'article 35 fournit l'occasion de restaurer, de renouveler et de mettre en valeur d'anciens traités et d'anciennes relations.

Il y a quatre principes clés et intimement liés que nous aimerions proposer comme prémisse à votre dialogue : ce sont la **reconnaissance**, le **respect**, la **réciprocité** et la **responsabilité**.

[...]

Nous estimons que ces quatre principes devraient servir de fondement aux nouveaux rapports entre les peuples autochtones et les gouvernements au Canada.

J'aimerais maintenant vous entretenir des processus qui permettront de concrétiser le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale conformément aux quatre principes que je viens d'énoncer. Cela pourrait aider toutes les parties à s'acquitter de leurs responsabilités.

Ce droit inhérent ne saurait être mis en œuvre de façon efficace sans reconnaissance, sans respect, sans réciprocité et sans responsabilité. À notre avis, ces principes peuvent contribuer à l'équité et à l'efficacité du processus ou des processus. Je parle de processus au pluriel parce que, quelle que soit la voie adoptée pour

concrétiser le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, il faudra respecter la diversité des peuples autochtones. Il pourrait donc y avoir plusieurs processus au lieu d'un processus multilatéral unique.

Nous devons nous rappeler que les Métis, les Inuit et les premières nations ne font toujours entendre la même voix et qu'ils n'ont pas toujours nécessairement les mêmes aspirations politiques. En outre, il importe de prévoir des processus qui reconnaissent et respectent les droits des peuples autochtones, qu'ils soient dotés ou non d'une assise territoriale.

Nos travaux de recherche préliminaires indiquent que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale existe même en l'absence d'assise territoriale et qu'il est possible de l'exercer en milieu urbain, quoique de manière différente. Par exemple, on pourrait exercer ce droit par l'intermédiaire d'institutions autonomes soutenues par la législation provinciale.

Tous les peuples autochtones partagent ce droit à l'autodétermination et, par conséquent, le droit à l'autonomie gouvernementale. L'exercice de ces droits prendra plusieurs formes et les processus adoptés doivent être respectueux des caractéristiques culturelles, géographiques et historiques propres aux différents peuples.

Au niveau pratique, ces principes peuvent se transformer en lignes directrices pour les négociations à venir. Nous avons sept de ces lignes directrices à vous proposer.

Premièrement, le consentement des peuples autochtones doit être une constante dans tous les aspects du processus. Les structures et processus qui seront établis doivent avoir pour fondement le consentement libre et éclairé de toutes les parties aux négociations. On ne doit plus demander aux autochtones de négocier des ententes ou des traités d'autonomie gouvernementale dans des cadres qui les privent de la reconnaissance et du respect qu'ils méritent en tant que peuples.

Un des problèmes lors des négociations précédentes était qu'une partie contrôlait le processus, en délimitait la portée et tenait les cordons de la bourse. Un processus de négociation où l'une des parties domine l'autre est voué à l'échec. Des problèmes analogues sont posés par des politiques et des modalités qui créent une distinction artificielle entre les négociations sur l'autonomie gouvernementale et les négociations sur les revendications territoriales; c'est également le cas des négociations qui sont entamées sur des sujets précis en excluant la vaste question de la gestion gouvernementale.

Le principe de la réciprocité exige qu'une nouvelle relation soit fondée sur des accords véritables et sur des partenariats, et non pas sur l'imposition d'impératifs non autochtones aux peuples autochtones. Cela signifie que les autorités fédérales, provinciales et territoriales doivent être disposées à entamer ces négociations dans un esprit d'ouverture, sans imposer de conditions préalables, et à tenir compte des préoccupations et des objectifs réels des parties autochtones. Parallèlement, les parties autochtones doivent comprendre que l'exercice de compétences par les autochtones aura des répercussions importantes, voire inquiétantes dans certains cas, pour les autres parties.

Deuxièmement, le principe de la reconnaissance et les rapports de nation à nation établis entre les peuples autochtones et la Couronne exigent que les autochtones soient libres de décider qui négociera en leur nom. La structure des négociations sera efficace

dans la mesure où elle sera empreinte de respect pour le protocole et pour le caractère « nation à nation » des relations. Comme nous l'avons écrit dans *Partenaires au sein de la Confédération*, « on ne peut avoir de rapports fructueux qu'à condition de reconnaître et de respecter les valeurs fondamentales, les institutions et les objectifs de l'autre partie ».

Troisièmement, il est essentiel que les parties aux négociations sur l'autonomie gouvernementale tiennent un discours cohérent. Bien que cela semble aller de soi dans une négociation qui se veut équitable, il est malheureusement fréquent de voir des gouvernements adopter une position dans leurs déclarations de principes puis avancer des arguments tout à fait différents devant les tribunaux.

Il en va de même de l'habitude qu'a le gouvernement fédéral de ne pas reconnaître le statut de traité aux ententes négociées concernant l'autonomie gouvernementale. Une telle attitude est en contradiction avec la reconnaissance du droit inhérent. Ce problème de cohérence est également visible dans le cas de la protection de l'enfance : en vertu de la politique fédérale, les premières nations doivent en effet reconnaître la compétence provinciale en cette matière avant que des agences autochtones ne puissent être créées.

Quatrièmement, il faut que les mécanismes qui serviront à résoudre les différends aient l'aval de toutes les parties, qu'il s'agisse par exemple d'un tribunal ou encore de la médiation et de l'arbitrage.

Cinquièmement, dans la mesure du possible, l'autonomie gouvernementale doit se réaliser par la négociation et la conclusion d'ententes plutôt que par une action unilatérale. Le droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale en vertu de l'article 35 est à notre avis un droit autonome qui admet par conséquent des initiatives indépendantes dans les domaines centraux du champ de compétence autochtone. Cependant, de telles initiatives risquent d'aboutir à des malentendus et à des conflits; c'est donc seulement en dernier recours qu'il faudra procéder ainsi, lorsque toutes les tentatives pour en arriver à des accords négociés auront échoué.

Sixièmement, c'est au gouvernement du Canada qu'incombe la responsabilité de mener les négociations relatives à l'autonomie gouvernementale, en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et d'une pratique constitutionnelle de longue date en ce qui concerne les traités. Cependant, il est normal que les gouvernements provinciaux et territoriaux participent également à ces négociations étant donné que la concrétisation des différents aspects de l'autonomie gouvernementale nécessitera leur collaboration et leur appui. D'un point de vue juridique, rien n'empêche une province de reconnaître le champ de compétence d'autres partenaires au pacte constitutionnel et de faire les accommodements nécessaires.

Septièmement, il faut protéger les ententes concernant l'autonomie gouvernementale. En tenant compte du principe de la reconnaissance énoncé précédemment, les ententes sur l'autonomie gouvernementale (et, en l'occurrence, les ententes touchant les revendications territoriales) devraient être protégées par la Constitution en les considérant comme des traités aux fins de l'article 35.

En guise de conclusion à notre allocution, je passerai en revue quelques-uns des instruments dont nous disposons pour la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale. Cet examen pourrait contribuer à alimenter une discussion axée sur les politiques à formuler pour relever les défis qui nous attendent.

Si le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale veut dire la moindre chose, c'est sûrement que les groupes ou communautés autochtones peuvent prendre l'initiative d'exercer les pouvoirs liés à l'autonomie gouvernementale. Cette approche de type Nike — passer à l'action coûte que coûte — n'est pas celle que nous privilégions. Nous croyons que les ententes négociées sont préférables.

Bien sûr, bon nombre d'intervenants préféreraient une reconnaissance constitutionnelle du droit inhérent, comme celle, par exemple, que contenait l'Accord de Charlottetown. Cela consacrerait une nouvelle relation dans la loi fondamentale du Canada et empêcherait ce droit d'être modifié par une loi ordinaire. Toutefois, comme l'a montré le référendum sur l'Accord, vouloir modifier la Constitution en recourant à la formule de modification peut s'avérer une entreprise périlleuse. Peut-être devrions-nous réexaminer la possibilité d'une approche constitutionnelle régionale, qui ferait intervenir une ou plusieurs provinces.

Le recours aux traités constitue une autre approche constitutionnelle possible. Même avant le contact avec les Européens, de nombreux peuples autochtones privilégiaient les traités pour régir leurs relations. Ceux-ci ont un avantage énorme. Contrairement aux lois fédérales et provinciales, ou à la Constitution, les traités ne peuvent pas être modifiés sans le consentement des parties autochtones. Il serait possible d'édifier une nouvelle relation en renouvelant, en reformulant ou en renégociant les traités existants, ou encore en en concluant de nouveaux.

L'accord politique est un autre instrument à envisager. Les accords politiques établissent des principes généraux pour guider l'action des parties et ne peuvent habituellement pas être invoqués devant les tribunaux. Exceptionnellement, le récent Accord relatif à la nation métisse aurait été exécutoire et justiciable. Les accords politiques ne nécessitent pas de modifications constitutionnelles, de lois ou de traités; mais ils exigent le consentement des autochtones concernés.

Une autre solution consisterait à adopter une loi fédérale qui confirmerait le droit inhérent et qui reconnaîtrait la capacité inhérente des gouvernements des premières nations de se dissocier de la *Loi sur les Indiens*. De leur côté, les gouvernements provinciaux pourraient légiférer pour « accommoder » l'autonomie gouvernementale des autochtones.

Une variante serait possible : celle d'un « traité national » du type que préconisait le premier ministre Ghiz. Un Traité national de la réconciliation constituerait une déclaration symbolique, juridique et constitutionnelle de nos objectifs nationaux; il déterminerait également le contexte et les processus permettant de concrétiser le droit inhérent. Un des avantages d'un traité national serait de symboliser, peut-être plus puissamment que toute autre solution, la restructuration de la relation avec le consentement éclairé des autochtones au niveau national. Un tel traité pourrait marquer une étape décisive pour les autochtones et les non-autochtones au Canada, et faire de notre pays un chef de file à cet égard. Ce serait cependant une tâche de Titan que d'essayer de rédiger un traité qui rallie tous les groupes autochtones et toutes les parties au traité.

Quel que soit l'instrument ou quels que soient les instruments utilisés pour concrétiser le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, il faut repenser à fond le Canada. Des efforts semblables sont faits dans d'autres pays du Commonwealth. En Nouvelle-Zélande, on est en train de reconsidérer le Traité de Waitangi et ses répercussions fondamentales pour le gouvernement de

ce pays. Le gouvernement australien a amorcé un effort devant mener à une réconciliation nationale entre ses autochtones et les insulaires du détroit de Torres.

Nous sommes d'avis que des négociations fondées sur les principes et lignes directrices que je viens d'énoncer peuvent contribuer à rétablir les ponts entre les gouvernements et les peuples autochtones. Sans un effort concerté, ce processus de guérison ne sera pas possible. Les gouvernements autochtones n'auront d'autre choix que l'action unilatérale. Ce n'est certainement pas la meilleure façon de favoriser la paix sociale.

D'après nous, il y a tout lieu de miser sur les qualités qu'ont en commun les autochtones et les autres Canadiens : la patience, la tolérance, le sens du compromis et le respect des droits de la personne. Pour évoluer dans cette direction, il faudra que les orientations gouvernementales soient modifiées en profondeur.

[...]

DOCUMENT

« Pour une nouvelle relation avec les Autochtones »

NOTES POUR UNE ALLOCUTION DU MINISTRE
DÉLÉGUÉ AUX AFFAIRES AUTOCHTONES,
M. CHRISTOS SIRROS,

devant la Commission royale sur
les peuples autochtones, le 2 décembre 1993

L'allocution a préséance sur le texte

Introduction

Je remercie la Commission royale sur les peuples autochtones de me fournir l'occasion de faire état de la lecture que nous faisons des relations actuelles entre Autochtones et non-Autochtones au Québec et d'aborder des avenues que nous envisageons pour favoriser une réconciliation et relancer le dialogue véritablement porteur d'avenir.

Vous n'êtes pas sans savoir que la participation du Québec à une commission royale fédérale revêt un caractère exceptionnel. Mais la situation que tous vivent actuellement et ont vécu depuis les dernières années est en elle-même exceptionnelle. L'état actuel des relations entre Autochtones et non-Autochtones forme un tableau que je n'hésite pas à qualifier de très préoccupant, tant pour le gouvernement du Québec que pour les populations autochtones et non-autochtones. Je souhaite, devant cette Commission, rétablir les faits et distinguer les mythes de la réalité quant à ces relations.

L'actualité nous renvoie l'image d'une escalade des confrontations : déclarations dans les médias au pays, utilisation des tribunes internationales, accrochages sur le terrain, affrontements judiciaires. Et pourtant, cette même actualité laisse dans l'ombre les efforts réels de rapprochement déployés depuis une vingtaine d'années et leurs résultats.

Les contrebandiers, quelques leaders politiques, certaines

déclarations radicales, certains gestes unilatéraux et l'importance que leur accordent les médias compromettent cependant très sérieusement ces efforts. C'est pourquoi je lance aujourd'hui un appel à tous ceux et celles qui ont à cœur de poursuivre des objectifs de rapprochement concrets. Les enjeux sont trop grands pour laisser quelques individus ou certains gestes disposer de ces objectifs. Il y a urgence d'agir parce que la population de quelques communautés autochtones est prise en otage, que le climat social y est devenu intolérable. Urgence parce que la population du Québec est de plus en plus intoxiquée par les informations qu'elle reçoit et qu'elle se dirige vers une méfiance généralisée et durable à l'égard des Autochtones. Urgence parce que ce contexte risque de paralyser définitivement les efforts de négociation entrepris et qu'il faut poursuivre dans un climat plus sain.

Pour assainir ce climat, peut-être faut-il aujourd'hui plus que jamais insister sur l'importance de reconnaître certaines données, je dirais certaines réalités, incontournables.

En premier lieu, il y a ici des cultures distinctes, autochtones et non autochtones, qui ont chacune leurs propres racines historiques et qui sont là pour durer à cause de leur vigueur. En effet, que ce soit depuis quatre millénaires ou quatre siècles, Autochtones et non-Autochtones ont développé un sentiment d'appartenance au territoire. Affirmer ceci peut paraître simpliste à première vue mais le fait de nier cette différence - et certains le font - conduit à des gestes qui tentent, de façon irréaliste, d'éviter une spécificité qu'on ne pourra esquiver de toute façon.

En second lieu, il faut constater que nous avons tous hérité, aujourd'hui, de problèmes de relations qui, historiquement, n'ont jamais été résolues entre non-Autochtones et Autochtones : ces derniers, comme nous le verrons plus loin, ont été dépossédés et relégués à la marge des sociétés canadienne et québécoise, ce qui s'avère aujourd'hui lourd de conséquences dans nos relations.

Troisièmement nous sommes tous et inévitablement interconnectés. Au plan géographique, Autochtones et non-Autochtones sont distribués partout sur le territoire et forment véritablement un damier géographique : ils occupent en quelque sorte toutes les pièces d'une même maison. De plus, il n'y a plus un geste d'importance qui n'ait, aux plans social et économique, de répercussions hors de son lieu d'origine. Telle entreprise qui démarre à à composer avec des marchés extérieurs, tel projet économique d'envergure influence beaucoup plus qu'une simple localité, tel choix d'aménager une région affecte tous ceux qui y vivent et souvent d'autres régions. L'imbrication géographique des Autochtones et des non-Autochtones fait que, dans la vie de tous les jours, les uns parcourent les espaces qu'occupent les autres, échangent des produits et des services, utilisent (directement ou non) des institutions et des services de portée générale (routes, hôpitaux, aéroports, etc.). Cette interconnexion n'a pas cessé de se développer au fil des ans malgré les difficultés et les problèmes qu'ont connus les relations entre Autochtones et gouvernements, entre certaines communautés ou groupes autochtones et allochtones ces dernières années. Il est difficile d'imaginer que cette interdépendance va diminuer dans l'avenir, compte tenu notamment du développement de plus en plus grand des communications, de l'accroissement des populations et de la diminution des ressources naturelles.

Pendant plus de deux siècles, nos sociétés ont évolué dans des mondes séparés et nous sommes pourtant interconnectés de façon incontournable aux plans géographique, social et écono-

mique. Dès lors, une évidence s'impose : il faut apprendre à vivre ensemble, dans le respect des différences et dans l'harmonie.

C'est dans cet esprit que mon intervention d'aujourd'hui vise à amener des avenues possibles de solutions, qui se veulent les plus concrètes possibles. Le défi est de taille puisqu'il faut tout à la fois :

- répondre aux heurts les plus visibles que nous vivons, c'est-à-dire, à cette actualité qui nous préoccupe;
- agir sur les problèmes plus profonds et surtout leurs causes;
- poser des briques solides pour l'avenir, notamment via l'émergence d'une entente politique d'envergure sur l'autonomie des Autochtones.

Ce défi est d'autant plus de taille qu'il faut se garder d'être naïf : la pression politique est constante pour « régler » à court terme les problèmes les plus visibles. Il faut dès lors rester lucide et ne pas céder à la tentation de poser des gestes unilatéraux qui se limitent au présent. Tous, Autochtones et non-Autochtones, leaders et populations en général, nous avons la responsabilité de ne pas attiser les conflits actuels et de ne pas alourdir le climat de nos relations.

Première partie

UNE ACTUALITÉ ET DES ÉTATS D'ESPRIT EN ÉBULLITION

Les états d'esprit des uns et des autres

Chez les non-Autochtones, l'état d'esprit à l'égard des Autochtones donne lieu à l'expression de bien des frustrations, de peurs mais d'incompréhensions aussi, reliées à de l'ignorance. Pour tout dire, l'opinion publique réagit souvent de façon négative. On s'insurge alors contre le poids de deux mesures, contre les privilèges qu'on accorderait aux Autochtones sur l'accès aux ressources, contre les réclamations territoriales jugées complètement excessives, contre les impacts négatifs sur l'état de certaines ressources dont on les rend responsables, contre l'inaction gouvernementale à l'égard de leurs infractions et contre l'absence de positions fermes du gouvernement. D'autres réclament que les Autochtones cessent de menacer l'intégrité du Québec et qu'ils s'intègrent dans le créneau des institutions québécoises municipales et socio-économiques. Par ailleurs, on associe trop facilement tous les Autochtones à la contrebande de cigarettes, à l'utilisation d'armes et à la violence; on ignore souvent les droits reconnus aux Autochtones et on ne comprend pas en conséquence les gestes posés dans ce cadre, tant par les Autochtones eux-mêmes que par le gouvernement; on connaît peu et mal les problèmes, historiquement jamais résolus, des relations entre Autochtones et non-Autochtones.

De leur côté, les Autochtones véhiculent aussi leur lot de frustrations et de peurs. Ils ont le sentiment de ne pas être écoutés et d'avoir été dépossédés des moyens de contrôler leur devenir. Ainsi, les projets de développement des ressources mis de l'avant par les gouvernements ou par le secteur privé sont souvent perçus comme une sorte d'usurpation d'un territoire qu'ils occupaient seuls auparavant et auquel ils se sentaient appartenir. Lors des crises graves, comme celle de l'été 1990, la peur conditionne souvent les gestes : la condition de minorité que vivent les Autochtones influence alors leurs relations avec la majorité qui les entoure.

Des gestes qui creusent des écarts

Ces états d'esprit, de part et d'autre, donnent lieu à des gestes qui, particulièrement au cours des dernières années, n'ont cessé de creuser un fossé entre tous. Ces gestes ont aussi le déplorable effet d'occuper toute l'actualité et d'aveugler bien des esprits.

Bien sûr, la crise d'Oka-Kanesatake de l'été 1990 fut le plus grave de ces heurts, notamment à cause de la mort d'une personne. Si, par la suite, des gestes radicaux furent posés par des Autochtones (blocage de routes et de ponts), d'autres, tout aussi regrettables, le furent aussi par des manifestants non autochtones à l'endroit des Mohawks.

La campagne des Cris en réaction contre le projet Grande-Baleine, sur la tribune internationale et américaine en particulier, a largement occupé l'actualité et a été perçue à la longue par bon nombre de gens comme une campagne systématique de dénigrement véhiculant à l'occasion des inexactitudes ou grossissant, de façon jugée abusive, certaines données.

En matière de chasse et pêche, des accrochages - encore relativement isolés heureusement - surviennent entre chasseurs/ pêcheurs autochtones et non autochtones. La décision unilatérale de quelques Hurons de chasser l'original dans la région de Québec n'est pas de nature à calmer les tensions.

D'autres gestes, comme le refus de quelques Autochtones de payer leurs comptes d'électricité attisent aussi la confrontation. Il en va de même des déclarations publiques extrémistes ou radicales qui proviennent à la fois de leaders - politiques ou autres - autochtones et non autochtones. Lorsque ces déclarations nient l'existence de l'un comme peuple ou encore portent sur l'autre un jugement définitif, déformé et discriminatoire, on ne peut que faire monter le niveau général de frustration. Le plus souvent, ces déclarations témoignent d'une ignorance mutuelle de l'identité, des aspirations et des préoccupations de l'autre.

Les médias mettent souvent l'emphasis sur de tels gestes fracassants et négatifs. Articles de journaux, lignes ouvertes et tribunes radiophoniques et télévisées contribuent à exacerber les tensions en grossissant abusivement une partie de la réalité et en laissant davantage dans l'ombre des gestes plus positifs - ententes, concertation, coopération - qui auraient pourtant avantage à être plus connus.

La question de la contrebande des cigarettes

Le refus, de la part de certains Autochtones, de respecter les règles actuelles en matière de taxation lors de la vente de produits, tels l'essence ou l'alcool, ne contribue pas non plus à alléger le climat. À cet égard, la vente sans taxes et surtout la contrebande de cigarettes occupent depuis quelque temps toute l'avant-scène de l'actualité. En fait, le phénomène monopolise aujourd'hui tellement de place et d'énergie qu'on en est pratiquement venu à entretenir un climat d'hystérie.

Soyons à cet égard plus lucides et plaçons les choses en perspective, avec les nuances qui s'imposent : il s'agit ici de ne pas laisser l'arbre cacher toute la forêt. La contrebande n'est que le symptôme d'un mal autrement plus profond et il faut faire attention de ne pas rajouter d'huile sur le feu. En ce sens, on ne réglera rien à long terme avec l'usage intempestif de la force ou avec des déclarations irresponsables.

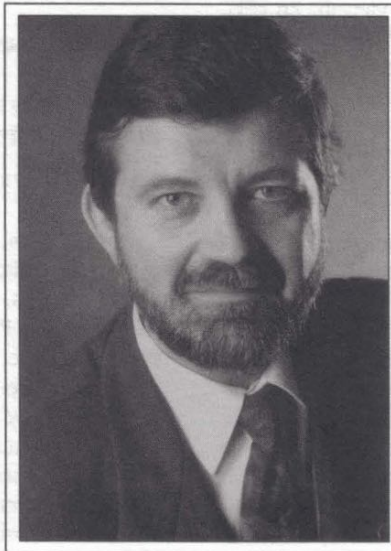
D'une activité relativement circonscrite il y a quelques années, le trafic illégal de cigarettes dont vivent des Autochtones, mais aussi des non-Autochtones, est devenu un phénomène beaucoup plus large, un commerce florissant soutenu par un grand nombre de fumeurs allochtones, qui contribuent à cette vaste fraude. Plusieurs facteurs ont pavé la voie à cette activité et il faut les garder tous à l'esprit. Les problèmes économiques des communautés autochtones, les hausses successives des taxes sur les produits du tabac, la proximité et la perméabilité de la frontière canado-américaine, le contexte économique difficile, la tentation d'un profit facile et très lucratif, l'infiltration du crime organisé sont tous des éléments qui ont contribué à rendre la situation à son niveau actuel.

Gardons-nous par ailleurs d'associer indistinctement et automatiquement tous les Autochtones et même tous les Mohawks, au trafic illégal de cigarettes. Il faut savoir que les communautés mohawks sont aux prises avec un débat de société qui porte sur la contrebande de cigarettes, la vente massive de produits hors taxes ou la question des jeux; ce ne sont pas tous les Mohawks qui sont d'accord pour appuyer le développement économique sur ces bases. Plusieurs, et sans que ce soit dit ouvertement dans le grand public, n'appuient pas ces activités dont on estime qu'elles incitent les gens, et les jeunes en particulier, à rechercher un gain facile. La grande majorité des Autochtones réprouvent aussi la prolifération d'armes et la violence associées entre autres au trafic de cigarettes.

Devant ce phénomène, il nous faut bien sûr agir à court terme tout en se gardant de s'illusionner : le malaise est autrement plus profond et ce n'est pas en s'attaquant au symptôme le plus visible qu'on peut espérer bâtir un avenir plus solide. Tout en gardant à l'esprit cette perspective de long terme, je propose les mesures de court terme qui suivent.

J'estime que le contrôle social de leurs communautés appartient aux autorités autochtones elles-mêmes et c'est pourquoi je fais appel ici à l'ensemble des leaders autochtones et en particulier aux leaders mohawks, pour qu'ils dénoncent la contrebande de cigarettes et rejettent de façon générale des gestes unilatéraux qui ont pour effet de semer les germes de l'intolérance. Leur appui nous est essentiel pour commencer à établir un climat d'ouverture plus serein; nous avons un urgent besoin de ce climat pour entreprendre ensemble et en profondeur des discussions sur les causes profondes qui affectent nos relations actuelles et aborder ainsi des enjeux majeurs tels le développement économique et l'autonomie gouvernementale.

De concert avec le gouvernement fédéral, il faut aussi conti-



M. Christos Sirros, ministre délégué aux Affaires autochtones.

nuer à lutter contre les réseaux de distribution - autochtones ou non autochtones - et les réseaux d'approvisionnement : dans ce dernier cas, cela exige une surveillance accrue des frontières et une concertation étroite de tous les gouvernements concernés. Il faut viser à réduire l'attrait des consommateurs pour le tabac de contrebande en envisageant à la fois des mesures dissuasives, comme des pénalités plus lourdes, et des mesures incitatives à ne plus recourir au marché noir. Ici, une baisse des taxes sur les produits du tabac, menée à la fois par les gouvernements québécois et canadien peut produire des effets notables; ces effets peuvent s'avérer d'autant plus intéressants s'ils sont synchronisés à une hausse possible des taxes américaines.

Ces quelques gestes doivent être interreliés et non pas pris isolément sans quoi leur utilité perd beaucoup de son sens. Mais, surtout, je rappelle à nouveau qu'ils ne règlent fondamentalement rien à long terme et qu'il faut s'attaquer à une situation et à des problèmes qui ont des racines autrement plus profondes. Il faut chercher à bien comprendre ces problèmes, à en saisir toutes les facettes : pour cela, il s'avère maintenant important de rétablir bien des faits.

Deuxième partie

ALLER AU-DELÀ DE L'ACTUALITÉ : DES PROBLÈMES AUX RACINES PROFONDES, DES FAITS À RÉTABLIR, DES ACTIONS DÉJÀ EN MARCHÉ

Rétablir des faits

Les jugements portés par le grand public à l'égard des Autochtones découlent, le plus souvent, d'une perception erronée de la situation réelle des Autochtones. Ces jugements se basent le plus souvent sur un certain nombre de mythes ou de préjugés. Des relations basées sur des croyances sans fondement ne peuvent qu'être difficiles et j'estime donc que *la première mesure à prendre* est de rétablir un certain nombre de faits. Permettez-moi donc d'invoquer quelques-uns de ces préjugés particulièrement tenaces et qui faussent une bonne partie du débat.

La fiscalité

L'imagerie populaire veut que tous les Autochtones soient exemptés de toutes taxes et de tous impôts. Rien de plus faux. Essentiellement, de fait, seuls les Indiens vivant sur réserve et travaillant sur réserve sont exemptés des impôts et des taxes à la consommation. On oublie alors que les Inuit sont soumis au même régime fiscal que l'ensemble des Québécois tout comme d'ailleurs les Indiens faisant affaire ou résidant hors des communautés, et qui représentent une fraction importante de la population indienne. De plus, on signale rarement qu'il y a très peu de revenus à taxer sur les réserves.

Les maisons gratuites

Il ne se passe pratiquement pas une semaine sans que l'on entende des personnes invoquer la chance des Autochtones d'habiter des maisons mises gracieusement à leur disposition. Encore une fausseté. Les Autochtones déboursent un loyer comparable à ce qui se paie dans les logements sociaux du Québec; ils paient également des compensations pour des services comme la collecte des ordures. On ignore cependant qu'il est pratiquement impossible de devenir propriétaire sur une réserve.

Les activités traditionnelles

La chasse et la pêche pratiquées par les Autochtones sont souvent perçues comme des privilèges reconnus aux Autochtones; on exige que les mêmes règles s'appliquent à tout le monde. Or, curieusement, lorsque les règles du jeu sont claires, comme dans le territoire de la Baie-James, il ne semble pas y avoir de remise en question des droits reconnus. Il en va autrement cependant lorsque les tribunaux reconnaissent des droits, par exemple aux Hurons, sans préciser le contenu des droits. C'est à ce moment que s'installe la confrontation que l'on ne peut éviter que par la négociation.

Les services policiers

On croirait, à écouter plusieurs personnes, vivre une situation totalement incontrôlée, voire l'anarchie, à l'égard de l'organisation policière dans les communautés autochtones. Image, encore ici, totalement fautive. De fait, dans cinquante des cinquante-trois communautés autochtones du Québec, les services policiers sont assurés sur une base des plus normales, le plus souvent à la suite d'ententes avec les communautés. L'impression générale de communautés autochtones transformées en ghetto est donc à proscrire.

Les relations entre Autochtones et non-Autochtones au cours de l'histoire : des problèmes jamais résolus

Rétablir ces quelques faits est cependant loin de suffire. Il nous faut comprendre ici en quoi consistent ces problèmes de relations non résolus au plan historique. Depuis les deux derniers siècles en particulier, les Autochtones ont vécu de profondes transformations collectives. Leur poids démographique a connu, en chiffres absolus et en proportion relative, une chute énorme. Ils ont vu se peupler de plus en plus rapidement les immenses espaces qu'ils étaient les seuls à occuper auparavant. Le développement de ces territoires s'est poursuivi de façon accélérée, au détriment de leurs activités traditionnelles : aux premières explorations se sont succédé les premiers postes de traite, missions religieuses et villages, puis les institutions, villes, grandes voies de communication s'étendant de plus en plus et resserrant un réseau politique, social et économique nouveau et étranger pour les Autochtones. Pour reprendre l'expression de Jean-Jacques Simard, ceux-ci

sont devenus des « apatrides de l'intérieur ». Ils ont participé de moins en moins à l'évolution du pays, et sont, particulièrement depuis l'institution de la *Loi sur les Indiens*, relégués à la marge des sociétés canadienne et québécoise. Certains diront : tout ceci demeure du domaine de l'histoire et nous ne pouvons, en cette fin de xx^e siècle, porter sur nos épaules tout le poids d'une évolution historique. Mais il ne s'agit pas ici de « devoir se sentir coupable ». Il faut simplement comprendre que, compte tenu du déroulement historique qu'on vient d'évoquer, les Autochtones d'aujourd'hui ont le sentiment d'avoir été dépossédés d'éléments fondamentaux de leur identité comme le territoire et le droit de décider collectivement de leur devenir. On ne peut rayer d'un trait l'histoire qui conditionne les aspirations et les revendications des Autochtones.

Rappelons à cet égard que même une entente majeure comme la Convention de la Baie James et du Nord québécois, laquelle s'est avérée un des événements importants dans les relations avec les Autochtones, a vu le jour d'abord du fait d'une revendication et d'une contestation judiciaire de la part d'Autochtones qui avaient le sentiment de voir envahi le territoire qu'ils habitaient depuis des millénaires.

La *Loi sur les Indiens* a joué un rôle majeur dans la configuration actuelle des relations entre Autochtones et non-Autochtones. La loi, par la création des réserves et d'un statut indien notamment, a isolé le milieu amérindien du reste de la population. Elle a institué une tutelle et un paternalisme qui, dans la vie de tous les jours, affectent les Indiens et déséquilibrent les relations avec les non-Autochtones. Elle a, dans une large mesure, contribué à déresponsabiliser la population indienne, à l'éloigner de la prise en charge de ses propres affaires : soulignons tous ces aspects de la loi qui touchent les pouvoirs du gouvernement fédéral (du ministre des Affaires indiennes) quant aux testaments des particuliers, quant à « l'argent des Indiens », quant au « statut indien ».

Nous croyons que cette relation de tutelle doit faire place à une relation négociée et librement consentie entre les Autochtones et les gouvernements. Après la conclusion d'une telle entente, la *Loi sur les Indiens* devrait alors être abolie. Le Québec est prêt à s'associer à toute démarche visant une prise en charge et une responsabilisation tant individuelle que collective des Autochtones. C'est ainsi que nous pourrions mettre un terme à l'isolement des Autochtones et permettre à ces derniers des relations normales avec toutes les entités environnantes.

Des situations positives qui gagnent à être connues

Malgré l'environnement de la *Loi sur les Indiens* et du contexte souvent difficile, la volonté de rapprochement s'est manifestée à maintes occasions. De façon à contrebalancer l'atmosphère actuelle, je veux mettre en lumière certains succès dans nos relations avec les Autochtones, succès laissés le plus souvent dans l'ombre de l'actualité :

- la gestion conjointe d'une pourvoirie sur la rivière Caspédia entre les gens du milieu et la communauté de Maria;
- l'implantation des caisses populaires Desjardins dans plusieurs communautés, dont à Kahnawake;
- les ententes pluriannuelles de financement dans le domaine de la culture avec Avataq et l'ICEM;

- la construction et le fonctionnement de l'hôpital Kateri Memorial par la communauté de Kahnawake;
- la gestion d'une partie de la réserve faunique des Laurentides par les Hurons-Wendat;
- l'entente avec la communauté de Mashteuiash sur l'émission des permis de bingo;
- la signature d'ententes tripartites avec plusieurs communautés autochtones à l'égard des services policiers; et
- la Convention de la Baie James et du Nord québécois qui a permis aux Inuit et aux Cris de contrôler leurs institutions.

Cette liste pourrait s'allonger de plusieurs autres exemples. Elle n'a pas pour but de glorifier la situation actuelle mais au moins de relativiser les problèmes. Je suggère cependant que la conclusion d'ententes soit retenue comme un des moyens les plus efficaces pour améliorer les relations entre les Autochtones et les autres Québécois.

Des actions à prendre

La situation dans les communautés autochtones est souvent difficile. Il est inutile de reprendre au long le constat fait par plusieurs dont la Commission royale. Je résumerais ces problèmes sous trois thèmes :

- des problèmes économiques et sociaux majeurs : sous-emploi, violence familiale, consommation de drogues et alcool, etc.;
- des communautés avec une capacité limitée de prise en charge;
- un isolement des communautés autochtones par rapport aux populations environnantes.

J'estime que l'avenir des communautés autochtones passe d'abord par une amélioration des situations actuellement vécues. C'est pourquoi je proposerais l'ensemble des attitudes et des mesures suivantes :

- reconnaître que le règlement des problèmes sociaux repose d'abord et avant tout entre les mains des Autochtones. L'identification des problèmes, les priorités à établir, les solutions relèvent des Autochtones;
- appuyer les communautés autochtones dans leur démarche visant à résoudre les problèmes sociaux. Par exemple, à la demande de la communauté de Povungnituk, le Québec est intervenu pour aider à la création d'une maison de jeunes, soutenir financièrement les loisirs et appuyer les ressources communautaires du village;
- poursuivre l'aide financière aux organisations autochtones qui œuvrent au plan socio-économique : Association des Femmes autochtones, Centres d'amitié autochtones, etc.;
- poursuivre l'ouverture à la participation des Autochtones dans les institutions mises sur pied par le Québec;
- soutenir le développement économique des communautés autochtones : réalisation des infrastructures (aéroports nordiques, routes pour les communautés atikamekw, etc.), priorisation de la formation de la main-d'œuvre, accessibilité à l'exploitation des ressources (entente sur le caribou), aide au développement de l'entrepreneuriat, encouragement au partenariat;
- encourager la prise en charge des services sociaux par les Autochtones et à cet effet conclure des ententes avec les communautés pour leur permettre de gérer leurs propres institutions et d'adapter les services à leurs spécificités culturelles dans des sec-

teurs comme la protection sociale, la protection de la jeunesse et la réadaptation sociale;

- explorer avec les Autochtones leur implication dans l'administration de la justice par la présence de juges de paix autochtones, l'instauration de comités locaux de justice, l'utilisation de la médiation;
- conclure de nouvelles ententes tripartites qui permettent la prise en charge des services policiers par les communautés indiennes. Ces ententes assurent la mise sur pied d'un comité local de sécurité publique, la gestion par la communauté des services policiers et établissent la collaboration entre les divers corps policiers;
- poursuivre et développer l'approche du ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche à l'égard des Autochtones quant à la ressource faunique. Cette approche est axée autour de la conclusion d'ententes pour permettre notamment l'introduction de particularités propres aux Autochtones dans le régime général de pêche, chasse et piégeage; on vise aussi la participation autochtone dans la gestion des parcs et des réserves fauniques situés à proximité des communautés autochtones; on envisage enfin des mécanismes de concertation et de consultation pour maintenir des relations soutenues et mettre en place des solutions à des problèmes locaux concernant directement des Autochtones et des non-Autochtones.

L'ensemble de ces mesures, de même que d'autres initiatives à développer, permettront d'apporter dans l'immédiat des correctifs aux situations vécues par les communautés autochtones.

Il faut cependant aller plus loin. Il faut maintenant parler de rétablir un équilibre dans ces relations avec, comme clé de voûte, le développement de l'autonomie des Autochtones.

Troisième partie

BÂTIR L'AVENIR - L'IMPLANTATION D'UNE AUTONOMIE HARMONIEUSE

« Il n'y a pas de démocratie viable si l'acceptation des différences n'est pas considérée positivement, si le respect de l'autre, si déroutant soit-il dans ses prétentions ou dans ses croyances, n'est pas promu comme valeur essentielle. »

(Paul Valadier, *Agir en politique : décision morale et pluralisme politique*)

Le panorama que je viens de tracer aide à comprendre ce que sont, aujourd'hui, les aspirations légitimes des Autochtones. Ceux-ci, comme toute collectivité, ont développé une volonté de retrouver une identité et une dignité ébranlées au fil de l'histoire et de prendre leur avenir en charge. Ils aspirent à détenir et contrôler des instruments de développement - que ces instruments touchent le territoire, les ressources naturelles, la main-d'œuvre. Bref, ils veulent pouvoir compter sur une autonomie économique.

Les Autochtones ont aussi clairement manifesté leur désir de détenir ce que j'appellerais une sécurité culturelle au sens très large: d'être capable d'agir dans tous les secteurs majeurs de leur culture que ce soit en éducation, en santé, en services sociaux, en justice. En somme, nous parlons ici d'une aspiration à une autonomie politique.

Enfin, les Autochtones mesurent fort bien les conséquences d'avoir été tenus à l'écart de l'évolution des sociétés canadienne et québécoise. L'aspiration à l'autonomie que je viens de mentionner ne signifie nullement le maintien de cet isolement. Au contraire, et bon nombre de discussions avec les Autochtones nous l'enseignent, ceux-ci aspirent aussi, à l'aide de cette autonomie, à participer de façon plus sereine à l'évolution générale.

À la base de l'autonomie : respecter la différence et aménager la coexistence

Accepter véritablement la différence signifie qu'il faut déboucher sur des gestes concrets. En ce sens, promouvoir l'exercice de l'autonomie gouvernementale autochtone devient fondamental pour que la reconnaissance de cette différence ne soit pas vide de sens. De plus, à son tour, pour que ce concept d'autonomie ne soit pas un mot creux, il faut que les gouvernements mis en place détiennent des pouvoirs politiques réels et significatifs de façon à permettre au milieu autochtone de sortir de sa dépendance actuelle et de reconquérir une dignité. L'émergence de l'autonomie ne peut ainsi qu'assainir les relations entre les Autochtones et l'ensemble des Québécois.

L'émergence de l'autonomie implique donc un meilleur équilibre dans les pouvoirs d'agir dans son propre milieu. De plus, il faut que les Autochtones puissent sortir enfin de leur isolement en détenant aussi un plus grand pouvoir d'influencer la société et les gouvernements en général.

Aménager la coexistence est l'autre défi relié à l'autonomie. Autochtones et non-Autochtones habitent le même territoire et, comme on l'a mentionné précédemment, sont fortement interconnectés dans une même réalité sociale et économique. Les gestes que posent les uns risquent inévitablement d'avoir des conséquences sur les autres. En ce sens, aménager la coexistence devient essentiel pour tous : l'autonomie des uns ne doit pas brimer celle des autres. Certains prérequis sont nécessaires à l'établissement d'une véritable autonomie autochtone s'exerçant de façon harmonieuse. Ainsi, au plan gouvernemental, il faut abandonner toute approche « hégémonique » à l'égard des Autochtones. Pour leur part, ceux-ci doivent rejeter le recours aux gestes unilatéraux. En somme, c'est toute l'approche bâtie au cours des dernières décennies - confrontation et compétition - qu'il faut remplacer par un état d'esprit de collaboration et de complémentarité. Leaders autochtones et non autochtones doivent s'engager réciproquement à harmoniser leurs gestes pour éviter les impacts négatifs à l'endroit des populations et au plan des relations entre Autochtones et non-Autochtones.

Certains objectifs fondamentaux ont aussi grand besoin également d'être poursuivis en commun. Je pense ainsi au respect des valeurs humaines fondamentales consacrées par les diverses chartes des droits et libertés qui s'inscrivent elles-mêmes dans des déclarations universelles au plan international. Le respect de ces valeurs de base, à l'échelle de la personne et peu importe l'ethnie, ne peut que faciliter un plus grand respect des identités collectives.

Voyons nos sociétés comme un écosystème social et économique. Dans son document « Partenaires au sein de la Confédération », la Commission évoquait ce « vieux pin » qui n'est plus isolé dans la plaine : l'image correspond bien à la réalité d'aujourd'hui.

d'hui. Certains pourront envisager un avenir différent, composé d'autonomies isolées les unes des autres, où il n'y aurait pas d'interface et où chacun agirait indépendamment de son voisin. Mais rien n'indique que cette voie est prometteuse : au contraire, l'existence et la coexistence risqueraient, dans un tel environnement, d'être, selon les termes du philosophe anglais Thomas Hobbes, "nasty, brutish and short". Dans cette optique, voyons ainsi le territoire et ses ressources comme des richesses à partager plutôt que comme quelque chose qui nous oppose et nous déchire.

Pour discuter efficacement de l'autonomie : des préoccupations concrètes à débattre, des avenues possibles à explorer

Beaucoup de discussions et de débats ont eu lieu jusqu'à maintenant autour de concepts généraux comme le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et la notion de troisième ordre de gouvernement. Pour aussi nécessaires qu'elles soient, ces discussions n'ont pas encore débouché sur une exploration commune et en profondeur des aspects pratiques de l'exercice de l'autonomie. Il est temps maintenant d'aborder ce domaine plus concret et je voudrais suggérer ici quelques préoccupations à débattre et certaines avenues à explorer.

Les pouvoirs

Au départ, j'insiste sur un point important : une telle discussion n'a pas pour but de définir avec les Autochtones la nature de ce que seraient leurs institutions, leurs réglementations, leur administration de l'autonomie. On comprendra que l'élaboration de tous ces aspects revient aux Autochtones sinon on ne parle pas d'autonomie. Il s'agit donc d'abord et avant tout de bâtir un consensus où les parties s'engagent réciproquement à développer et à poursuivre en commun certains objectifs fondamentaux et à harmoniser en conséquence leurs décisions pour éviter des impacts négatifs au niveau des populations ou au plan des relations entre non-Autochtones et Autochtones. Ce consensus, je le rappelle, doit s'inscrire dans la mise en place de pouvoirs politiques réels et significatifs pour les Autochtones.

Cette approche implique qu'on développe et qu'on débattre avec les Autochtones des repères, des principes et des objectifs, et qu'on travaille intensivement à en dégager les mécanismes concrets pour mettre en place cette autonomie de façon harmonieuse. Dans cette optique, on peut avoir à hiérarchiser des objectifs, comme par exemple en matière de pêche où le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche a établi depuis dix ans, par ordre d'importance, les quatre principes ou objectifs suivants : 1. Conservation de la faune (premier objectif à respecter, avant tous les autres), 2. Respect du droit de pêche de subsistance, 3. Respect du droit à la pêche sportive pour le grand public et 4. Pêche commerciale que ce soit pour les Autochtones ou les non-Autochtones (lorsque les trois objectifs précédents sont respectés). Une telle approche pour discuter d'autonomie apporte bien entendu une limitation à son exercice. Mais cette limitation vaut pour tous : le premier principe (conservation de la faune) limite tous les pêcheurs qu'ils soient allochtones ou autochtones et la quatrième activité (pêche commerciale) est

limitée par le respect des trois premiers principes, ceci valant également pour tous sans distinction ethnique. Il est virtuellement impensable d'envisager une autonomie gouvernementale qui soit illimitée à cause de ses effets potentiels sur les populations autochtones et non autochtones et sur leurs relations.

On peut penser à la poursuite d'objectifs communs dans pratiquement tous les champs d'activité : en fiscalité par exemple, on peut respecter le principe de fardeaux fiscaux équivalents pour les Autochtones et les non-Autochtones; en matière de santé, on peut édicter un principe commun à tous comme celui du respect des règles de l'art en matière de santé et de soins hospitaliers (ce principe est une des bases de l'entente entre le Québec et Kahnawake à propos de l'hôpital Kateri Memorial); en matière de sécurité publique, on peut prôner les mêmes orientations fondamentales pour tous en ce qui concerne les fonctions et les pouvoirs des corps de police, la formation des policiers, la coordination étroite entre les divers corps policiers.

Le territoire

La densité de l'occupation et de l'utilisation du territoire est extrêmement variable au Québec et on doit tenir compte de ces réalités diverses. Les immenses territoires nordiques ne comportent relativement que peu de population et les utilisations actuelles ou prévues sont aussi relativement peu nombreuses. Le portrait change considérablement hors des territoires conventionnés et même dans les grands espaces (Côte-Nord, Abitibi, etc.) où se superposent ZECS, pourvoiries, CAAFS, parcs, réserves écologiques ou fauniques, claims miniers, terres privées, périmètres municipaux et activités traditionnelles de chasse et pêche. Ce foisonnement d'activités provoque une compétition pour l'accès au territoire et pour l'accès aux ressources, chacun privilégiant une ressource en particulier ou encore une façon de l'exploiter. Il n'est pas besoin d'insister sur le fait que la densité territoriale et la problématique qui s'y rattache changent encore de façon plus marquée en milieu urbain où on retrouve des communautés autochtones. Dans cet esprit, toute approche de la question territoriale par rapport à l'autonomie doit être la moins idéologique, la plus concrète et la plus souple possible. Ainsi, dans les zones plus peuplées où Autochtones et non-Autochtones se côtoient, nous croyons que les gouvernements autochtones exerceraient pour l'essentiel leurs pouvoirs à une échelle locale c'est-à-dire à l'échelle des communautés.

Il faut convenir cependant, qu'au-delà de ces territoires de base, les Autochtones devraient avoir au moins la capacité d'influer sur le développement sur des territoires plus vastes à exploitation et à usages multiples où, lorsqu'elles existent, les activités autochtones traditionnelles de subsistance - chasse, pêche, piégeage et cueillette - puissent s'exercer en harmonie avec les autres utilisateurs du territoire. On peut penser ici à un code général élaboré en commun et qui ferait la synthèse des utilisations de ces territoires dont les superficies seront à déterminer via les discussions à ce propos. Toujours dans un esprit d'harmonisation, il apparaît nécessaire que les Autochtones aient une influence réelle dans le processus d'évaluation ou d'autorisation des projets de développement, qui auraient un impact lourd et permanent sur leur patrimoine et la pratique de leurs activités traditionnelles, sur le territoire de l'autonomie locale ainsi que sur celui visé par ce code synthèse. Ici, les

discussions auront à approfondir les mécanismes de cette influence réelle : il faudra éviter à cet égard la lourdeur et la complexité administratives et leurs effets négatifs sur l'efficacité des mécanismes et les relations entre les Autochtones et les gouvernements.

Pour les territoires plus nordiques et particulièrement dans le cas des Inuit, l'approche territoriale pourra s'avérer très différente en raison notamment de la faible densité des activités.

Le financement

Le financement des gouvernements autonomes comprend des éléments majeurs qu'il sera nécessaire, à mon avis d'explorer à fond. Ainsi, on se doit d'aborder la participation financière des populations autochtones elles-mêmes, compte tenu de leur capacité de payer, au coût des services qu'elles sont appelées à recevoir de leurs gouvernements ou des gouvernements extérieurs. Par ailleurs, comme cette participation financière ne peut supporter - même à long terme - plus qu'une fraction du coût de fonctionnement des services, des institutions et des infrastructures, il faudra donc examiner ensemble d'autres sources potentielles de revenus. Ainsi, par exemple, on pourra envisager les possibilités de revenus provenant de l'exploitation des ressources naturelles; explorer de nouveaux modes d'allocation de fonds publics par les gouvernements canadien et québécois; examiner la capacité potentielle d'emprunt des gouvernements autonomes vis-à-vis le marché financier, etc.

Le développement économique

La poursuite de l'objectif d'autonomie des Autochtones implique qu'ils prennent en charge leur développement économique. Ceci exige au préalable qu'on explore les possibilités du côté de mesures structurantes et de mesures d'appui : fonds de développement économique, programmes spécifiques de formation, structures autochtones de développement économique, confection de profils socio-économiques contenant des informations de base sur l'activité économique, le chômage, l'emploi, la formation professionnelle, les projets actifs, les revenus, etc.

Vers une entente politique

Le contenu des discussions à tenir sur l'autonomie est vaste, comme on peut facilement l'entrevoir. Comment peut-on amorcer ces pourparlers?

Je crois qu'il est temps de se diriger à ce sujet vers une entente politique d'envergure quant à l'autonomie gouvernementale des Autochtones. Cette entente pourrait contenir les grandes lignes qui suivent.

Il s'avère essentiel de rendre plus serein et plus créatif le climat actuel de discussions afin d'établir à long terme une cohabitation harmonieuse avec les Autochtones.

Une large autonomie gouvernementale autochtone s'avérant pour l'avenir une des clés de voûte de cette cohabitation, **il y a lieu de lancer maintenant une discussion**

en profondeur sur l'ensemble des composantes majeures de cette autonomie et ce dans l'esprit général suivant :

- **les Autochtones doivent détenir des pouvoirs politiques réels et significatifs** sur l'ensemble des secteurs et des leviers permettant de protéger et de promouvoir leur identité ainsi que d'assurer leur développement tant spirituel que social et économique;
- l'autonomie gouvernementale autochtone et l'autonomie du gouvernement du Québec ne doivent pas évoluer en vase clos. Partout où cela s'avère essentiel, il est primordial que tous s'engagent réciproquement à harmoniser la portée des autonomies de façon à éviter des impacts négatifs à l'endroit des populations et au plan des relations entre Autochtones et non-Autochtones.

La discussion doit essentiellement rechercher des avenues concrètes et opérationnelles. Ainsi, plutôt que d'aborder théoriquement des concepts tels le droit inhérent ou son inclusion (ou non) dans la Constitution canadienne actuelle, il s'agit de dégager les aspects pratiques de l'exercice d'une large autonomie gouvernementale par les Autochtones; de rechercher les moyens concrets d'harmoniser l'action des gouvernements autochtones, québécois et canadien. Ainsi, il faut ouvrir une réflexion en profondeur et très pratique sur des domaines tels les champs et la portée des pouvoirs autochtones et sur leur interaction avec ceux des gouvernements québécois et canadien; sur l'aire d'application (populations, territoire) de cette autonomie; sur le financement des gouvernements autonomes; sur le développement économique des communautés autochtones.

Cette recherche fondamentalement orientée vers le concret doit, de façon réaliste, tenir compte de l'ampleur de la tâche. En ce sens, il faut envisager la démarche comme une entreprise de long terme, l'autonomie gouvernementale autochtone étant appelée à se bâtir graduellement.

Dans l'esprit du paragraphe qui précède, la recherche de solutions pratiques doit respecter l'identité et le contexte dans lequel se trouve chaque nation autochtone et, lorsque nécessaire, les particularités des communautés membres d'une nation. Cette recherche doit aussi respecter le rythme de progression, la volonté et les capacités de chacun.

Cette discussion en profondeur doit associer tous les leaders autochtones du Québec de même que les gouvernements québécois et canadien.

La mise de l'avant et la conclusion d'une entente politique comme celle qui est décrite précédemment implique qu'on mette sur pied les moyens les plus appropriés possibles pour débattre efficacement toutes ces questions.

Plutôt que d'œuvrer immédiatement à l'échelle des nations ou même des communautés il m'apparaît préférable au départ, de créer un **forum politique** rejoignant l'ensemble des Autochtones du Québec parce que la question de l'autonomie gouvernementale les touche tous. La forme et la composition exactes de ce forum restent à définir mais il semble essentiel au départ qu'il soit politique, en ce sens qu'il rassemble les porte-parole politiques des Autochtones et des gouvernements du Québec et du Canada. De plus, il apparaît important qu'il y ait un équilibre dans la

représentation politique : équilibre entre les gouvernements (fédéral et provincial) et les Autochtones, et représentation appropriée de l'ensemble des Autochtones.

De plus, et c'est là l'un des points essentiels d'une discussion orientée vers le concret, il s'agirait de créer des tables de travail qui, au moyen d'analyses en profondeur, alimenteraient régulièrement le forum politique pour que les parties circonscrivent à leur satisfaction les conséquences pratiques de l'autonomie gouvernementale autochtone et son harmonisation avec l'autonomie des gouvernements québécois et canadien.

Le mandat du Forum (et notamment sa durée) devra faire l'objet d'un consensus. Pour lancer le débat à ce sujet, je propose les idées qui suivent quant au contenu de ce mandat :

- préparer l'entente politique sur l'autonomie gouvernementale;
- débattre des orientations concrètes de l'autonomie gouvernementale;
- mettre sur pied des tables de travail sur des thèmes précis (santé, services sociaux, justice, etc.) relatifs à l'autonomie gouvernementale;
- recevoir les représentations de l'ensemble des intéressés à l'égard de la question de l'autonomie gouvernementale;
- veiller au démarrage ou à la poursuite des négociations sur l'autonomie gouvernementale avec les communautés ou les nations autochtones; et
- formuler des avis sur la ligne de conduite à suivre concernant l'autonomie gouvernementale.

À ces grandes lignes, s'ajouterait aussi le mandat de mettre sur pied des moyens pour prévenir et résoudre les différends et les conflits. Les divergences, et parfois les affrontements, qui ont surgi au cours des dernières années touchent de plus en plus les diverses facettes de l'autonomie, en particulier les pouvoirs et le territoire. Le nombre de différends ne cesse aussi de prendre de l'ampleur et la durée des confrontations a tendance à s'allonger.

Jusqu'à maintenant, nous n'avons pas de mécanismes d'ensemble qui permettent de passer à l'action pour prévenir les confrontations et, lorsqu'elles se manifestent, pour construire des trêves et canaliser les tensions. Nul besoin d'insister beaucoup sur les conséquences de l'inaction qui, lors de différends qui naissent ou de conflits potentiels, sont souvent catastrophiques. D'où l'urgente nécessité de mettre sur pied des modes de prévention et de résolution des différends reconnus par tous.

C'est ici qu'il faut imaginer des mécanismes souples et adaptés qui mettent l'accent sur l'ouverture et qui permettent d'exprimer les ressentiments; qu'il faut multiplier les processus de dialogue qui permettent de bien saisir le contexte, l'histoire et la dynamique des oppositions. Il peut s'avérer utile ici de regarder ce qui se fait ailleurs : des expériences comme le Tribunal Waitangi de Nouvelle-Zélande et comme le British Columbia Treaty Commission sont, au sens large, des approches pour prévenir et solutionner les antagonismes.

Depuis les dernières années, les tribunaux ont joué un rôle important dans les différends qui ont opposé les Autochtones et les gouvernements. Ils ont joué et continueront de jouer ce rôle de plus en plus souvent fautive, précisément, d'instruments politiques de conciliation et de réconciliation. Dès lors, rappelons-nous que les confrontations, pour être résolues durablement, doivent l'être par les protagonistes eux-mêmes.

Conclusion

Tous ces aspects que j'ai abordés depuis le début composent un tableau terriblement vaste a priori. L'essentiel est d'avoir une vision globale tout en évitant ce piège qui consiste à voir l'action comme devant être réalisée en bloc et tout de suite.

La situation que nous vivons aujourd'hui a elle-même hérité d'un long passé. Montrons-nous donc patients et d'une certaine façon, humbles : nous ne solutionnerons pas à court terme et tous en même temps l'ensemble des problèmes actuels. Bien des gestes sont à poser à court, moyen et long terme : il s'agit d'ordonner les priorités et d'avoir à l'esprit une philosophie générale dans laquelle on inscrit ces gestes. Or, cette philosophie doit au départ en être une d'ouverture et il faut amorcer les discussions sur cette base. Prenons le temps d'examiner les choses en profondeur, très concrètement et au-delà de la rhétorique et de l'idéologie.

J'ai fermement espoir que nous pouvons arriver à dégager ensemble une vision harmonieuse et respectueuse des différences et des aspirations des uns et des autres. Et ce sont deux points de convergence entre les populations autochtones et non autochtones qui m'amènent à exprimer cette confiance. Le premier de ces points communs consiste en ce désir que tous ont en eux que les générations actuelles et à venir aient accès aux ressources du territoire, que ces ressources soient conservées et développées de façon rationnelle et durable. Le second point de convergence réside dans cette aspiration fondamentale que tous ont de vivre la paix sociale, le respect mutuel et la dignité.

Il n'en tient qu'à nous de bâtir ensemble notre avenir.

COMMENTAIRES

DES SOLUTIONS INSUFFISANTES...

David Gliche

Le texte du Ministre se divise en trois parties, en plus d'une introduction et d'une conclusion. L'introduction et les deux premières parties ont soulevé mon intérêt, à ce point que j'en ai même oublié que j'étais dans un autobus qui traversait le périlleux parc des Laurentides. La troisième partie et la conclusion m'ont malheureusement replongé dans la triste réalité politique qui a caractérisé les politiques gouvernementales sur les questions autochtones depuis de trop nombreuses années : affirmer des bonnes intentions, gagner du temps et étudier encore. Avant de passer à l'analyse plus détaillée du texte, je tiens néanmoins à souligner le respect que j'ai pour M. Sirros qui a fait preuve d'ouverture d'esprit et de persévérance dans ses dossiers autochtones. Malheu-

reusement, il en va autrement pour le gouvernement dont il fait partie.

Comme il est dit dans l'introduction, il y a urgence d'agir dans les questions autochtones, le climat social dans certaines communautés autochtones étant devenu intolérable, la méfiance des Québécois à l'égard des Autochtones étant du plus en plus généralisée. Je partage également sa définition du défi auquel nous sommes confrontés :

- répondre aux heurts les plus visibles;
- agir sur les problèmes profonds et leurs causes;
- favoriser l'émergence de l'autonomie politique des Autochtones.

Comme nous le verrons, je pense que les solutions proposées par le Ministre sont insuffisantes. Prenons l'exemple du trafic illégal de cigarettes et des solutions préconisées qui se résument à ceci : demander à l'ensemble des leaders autochtones, et en particulier aux leaders mohawks, qu'ils dénoncent la contrebande et rejettent des gestes unilatéraux qui suscitent l'intolérance et, de plus, continuer à lutter contre les réseaux de distribution, de concert avec le gouvernement fédéral. Le règlement de ce problème passerait donc par des vœux pieux des leaders autochtones et une action concertée Ottawa-Québec.

Les solutions à la contrebande de cigarettes dans les réserves indiennes passent d'abord par des voies de développement économique dans les communautés autochtones et la lutte à cette contrebande à la grandeur du Québec. La baisse des taxes qui a été décrétée en février 1994 n'est qu'une solution partielle au problème qui inclut d'autres « produits ». L'arrêt de la contrebande de cigarettes passe aussi par une entente concernant la sécurité publique et le contrôle de la frontière canado-américaine entre les parties impliquées, les Mohawks, la Gendarmerie royale du Canada, la Sûreté du Québec et, probablement, les forces policières de certaines municipalités comme Châteauguay. Or, les Mohawks et le Canada semblent prêts à envisager des négociations sur cet aspect et le Québec refuse d'y participer, invoquant la juridiction fédérale sur les réserves.

En ce qui concerne l'autonomie gouvernementale, nous partageons les propos du Ministre à l'effet que la *Loi sur les Indiens* devrait être abolie lorsque des ententes d'autonomie gouvernementale négociées pourront la remplacer. Nous ne pourrions jamais trop souligner le rôle majeur joué par cette loi colonialiste dans la configuration actuelle de nos relations avec les nations autochtones. Pour y parvenir, il faut plus qu'une déclaration disant que « Québec est prêt à s'associer à toute démarche visant une prise en charge et une responsabilité tant individuelle que collective ». Le Québec devrait assumer le leadership dans ce domaine et non pas attendre après les autres parties.

La seule action que le Québec propose actuellement est de créer un « Forum politique » rejoignant l'ensemble des autochtones du Québec et dont le mandat pourrait être, entre autres, de préparer l'entente politique sur l'autonomie gouvernementale, de débattre de ses orientations et de veiller au démarrage des négociations sur l'autonomie gouvernementale. L'allocation du Ministre précise même que le mandat et la durée de ce « Forum » devront faire l'objet d'un consensus parmi tous les autochtones. Au lieu de négocier l'autonomie gouvernementale des nations autochtones, on nous propose donc de négocier les termes de la mise en place d'un forum qui, au mieux, « formulerait des avis sur la ligne de conduite à suivre concernant l'autonomie gouvernementale ».

En fait, le Ministre nous propose une autre commission

royale à la manière québécoise. Plusieurs millions de dollars dépensés, plusieurs mois sinon plusieurs années perdues pour se rendre compte sans doute que le temps est venu de négocier avec chacune des nations autochtones du Québec une entente d'autonomie gouvernementale, spécifique à chacune d'elles. Nous savons tous que nous en sommes là, les nations autochtones et le Ministre également. Les commissions et forums ne sont qu'une fuite en avant d'un gouvernement dont la priorité est ailleurs... où est-elle en fait? Je me rappelle également que le Ministre a lui-même mené en 1991 et 1992 une vaste consultation sur l'autonomie gouvernementale des nations autochtones à la grandeur du Québec. Qu'en est-il? Quelles sont les conclusions de cette tournée?

Les lecteurs de mes commentaires sur l'allocation du ministre Sirros voudront maintenant savoir comment j'envisage ces négociations et comment le Parti Québécois, mon parti, entend mener le dossier si jamais il était appelé à former le prochain gouvernement? Si *Recherches amérindiennes* désire continuer cette expérience de donner quelques lignes aux opinions politiques, je suis disponible pour répondre à la question suivante : qu'est-ce que le Parti Québécois propose aux nations autochtones du Québec dans la perspective de la souveraineté politique du Québec? À la prochaine j'espère!

UN MINISTRE QUÉBÉCOIS DEVANT UNE COMMISSION CANADIENNE

Rémi Savard

N'ayant pu être présent lors du passage de M. Sirros devant la Commission royale sur les peuples autochtones, je ferai porter mes commentaires sur les *Notes pour une allocation...* distribuées à cette occasion par ses services¹. Disons d'entrée de jeu qu'en se présentant à titre de Ministre québécois devant une commission fédérale, M. Sirros a fait preuve d'une hauteur de vue à laquelle nous avaient peu habitués les politiciens d'ici. La chose n'est en effet pas courante, fit-il remarquer, ajoutant avec justesse que « [...] la situation que tous vivent actuellement et ont vécu depuis les dernières années est elle-même exceptionnelle »².

Sur le contenu même de l'allocation, disons clairement que les propos du Ministre vont beaucoup plus loin que tout ce qu'on avait entendu par le passé sur ce sujet en provenance du gouvernement québécois, y compris la si souvent citée reconnaissance des nations autochtones par l'Assemblée nationale. Ses propos n'ont cependant pas su éviter les écueils classiques au genre dont ils relèvent. On conviendra que le sujet est controversé et que la marge de jeu de l'homme politique n'est pas aussi vaste qu'on pourrait le souhaiter. Il lui a sans doute fallu consulter beaucoup, tout en s'assurant que son texte reflétait bien la position du gouvernement au nom duquel il devait parler. Il en ressort un discours prenant parfois des allures de montagnes russes. On devine les suppressions, on se heurte aux ajouts, on glisse sur les atténuations, on enjambe les coupures mal collées; le tout enrobé d'une rhétorique de *convergence* aux accents trop souvent angéliques, qui ne parvient cependant pas à gommer les insuffisances du propos.

Le Ministre tente d'abord de prendre la mesure de l'hostilité qui sépare aujourd'hui les Autochtones du reste de la population. Il mentionne certains préjugés entretenus par chacun de ces groupes et fait état de gestes qui auraient contribué à augmenter l'écart entre les deux. Si l'intention est louable, le résultat n'est pas toujours heureux. Le Ministre ne parvient pas à se défaire de cette symétrie aussi tenace que fautive quant au partage des responsabilités. Oui, j'ai bien écrit *fautive*. Car quand d'une part les non-Autochtones ont l'impression qu'on accorde aux Autochtones des « privilèges » en matière d'« accès aux ressources », ils se trompent lourdement; et quand d'autre part les Autochtones « [...] ont le sentiment [...] d'avoir été dépossédés des moyens de contrôler leur devenir », ils ont rigoureusement raison. Dommage pour les fanas de la symétrie, mais les choses se sont passées ainsi. L'opération fut en effet minutieusement préparée jusque dans les moindres détails. Qui en douterait n'aurait qu'à prendre connaissance du rapport du Conseil exécutif du Bas-Canada en 1837, de celui aussi du juge Macaulay pour le Haut-Canada deux ans plus tard suivi aussitôt de celui d'un comité de l'Assemblée législative du Haut-Canada en 1840, de celui surtout de la célèbre Commission Bagot (du nom du gouverneur général d'alors) déposé en 1844-1846, et enfin de celui remis en 1858 par un Comité spécial placé sous la direction de R. Pennefather par le gouverneur général E. W. Head. La production cumulative de ces diverses équipes, durant deux décennies, visait explicitement à définir les moyens administratifs et légaux de déposséder les Autochtones de leurs biens, de leurs modes d'expression et des institutions politiques qui leur avaient jusqu'alors permis de contrôler leur présent et leur avenir. Les Autochtones le savent bien. Et si on veut vraiment sortir du borborygme dans lequel on s'enfonce actuellement avec une belle inconscience, il faut que les non-Autochtones aussi le sachent, et le plus rapidement possible, au lieu de se faire endormir par le refrain de la *convergence* et séduire par les faux mirages de la *symétrie des responsabilités*.

La seconde partie de l'allocation du Ministre est à la fois plus rafraîchissante et un peu plus rigoureuse, aussi bien quand il rétablit les faits au sujet des exemptions de taxes, des maisons gratuites, des services policiers dans les réserves, etc., que lorsqu'il envisage diverses mesures concrètes, dont certaines sont d'ailleurs déjà instaurées. Prise comme telle, cette liste de recommandations pourrait avoir l'air d'une version moderne du rêve séculaire canadien : l'adoption progressive et intégrale par les Autochtones des manières d'être, de faire et de sentir des non-Autochtones. Le Ministre précise cependant qu'il ne s'agit là que de solutions *ad hoc* pour étancher des difficultés particulières rencontrées actuellement dans diverses communautés. Par ailleurs on ne comprend pas très bien le fondement de la critique qu'il fait à ce moment-là de l'arrêt Sioui (Cour suprême du Canada). Un peu de retenue de la part du Ministre québécois aurait été indiquée.

La troisième partie jongle plutôt maladroitement avec les notions d'*autonomie politique* et d'*autonomie économique*, qui sont devenues aussi incontrôlables que piégées pour tout membre d'un gouvernement fédéral ou provincial au Canada. C'est la partie de l'allocation du Ministre où l'on sent le plus les tiraillements évoqués plus haut. Le désir d'*autonomie économique* y est d'abord défini comme une aspiration « à détenir et contrôler des instruments de développement, que ces instruments touchent le territoire, les ressources naturelles, la main-d'œuvre ». Quant au désir d'*autono-*

mie politique, il répondrait plutôt à celui d'obtenir « [...] une sécurité culturelle au sens très large : d'être capable d'agir dans tous les secteurs majeurs de leur culture que ce soit en éducation, en santé, en services sociaux, en justice ». *Sécurité culturelle*... ça sent son Bourassa à plein nez! Comment peut-on exclure ainsi du domaine de l'autonomie politique le contrôle des instruments de développement du territoire, des ressources naturelles, de la main-d'œuvre? Ailleurs le Ministre affirme qu'« [...] il est virtuellement impensable d'envisager une autonomie gouvernementale qui soit illimitée ». Outre que cette phrase ne souffre pas d'un excès de limpidité, on peut se demander sur quoi le Ministre fonde-t-il l'impossibilité de concevoir une autonomie gouvernementale illimitée? Qu'un domaine de juridiction puisse être partagé entre deux gouvernements, soit. Mais rien n'interdit que ceux-ci disposent de compétences exclusives dans d'autres domaines de juridiction.

La confusion se poursuit à propos des territoires en tant que tels, ce qui inclut bien sûr les richesses naturelles. On ne peut qu'applaudir le Ministre quand il nous invite à voir « [...] le territoire et ses ressources comme des richesses à partager plutôt que comme quelque chose qui nous oppose et nous déchire ». Mais outre la vertu, pour laquelle il est bien connu que nous sommes tous, rien de précis. Pourrait-il par exemple exister des territoires sur lesquels les gouvernements autochtones exerceraient des pouvoirs législatifs absolus et exclusifs dans certains domaines de juridiction? Faut-il exclure a priori la possibilité théorique que des ressources naturelles, voire énergétiques, puissent faire l'objet de telles compétences autochtones exclusives? Il faut parler avec le maximum de clarté. Or les propos de M. Sirros sont beaucoup trop vagues à ce sujet. Ces questions ne sont pas simples; on en convient aisément. C'est pourquoi toutes les nuances sont bienvenues, tant qu'elles n'ont pas pour résultat de *noyer le poisson*.

Toutes ces ambiguïtés risquent de retenir les Autochtones de se précipiter au *Forum* finalement proposé par M. Sirros. Plutôt que d'emprunter seulement son nom au *Forum Paritaire*³ déjà existant, le Ministre aurait été avisé de s'inspirer aussi de la rigueur de la formule paritaire elle-même. Quant à sa crainte de nous voir sombrer dans la bourbe des discussions théoriques sur le droit inhérent, je lui donne totalement raison. Mais je lui suggère aussi qu'on pourrait disposer assez rapidement de cette question; il suffirait pour son gouvernement de dire officiellement, clairement et une fois pour toutes que l'autonomie gouvernementale des Autochtones se justifie exactement de la même façon que celle des non-Autochtones, que cela crée des problèmes puisque nous nous occupons le même territoire, et qu'il nous faut donc trouver ensemble les solutions dans le respect de nos droits inhérents respectifs. C'est le seul moyen honorable d'enrayer rapidement la dégradation déjà très avancée de nos relations avec ces peuples. Toute tergiversation contribuera au contraire au pourrissement de la situation.

Ces problèmes, comme le dit à juste titre le ministre Sirros, nous ont été refilés par les générations précédentes. Notre responsabilité commence cependant quand, par manque de rigueur politique, nous nous apprêtons nous aussi à transmettre à nos descendants ce colis piégé.

Notes

¹ La page frontispice de ce document, qui en compte trente-huit, porte la mention suivante : « L'allocution a préséance sur le texte ».

² On se serait attendu à autant de tenue de la part de la majorité des hautes directions universitaires québécoises, qui ont décliné l'invitation des commissaires à venir présenter leurs vues sur le sujet.

³ Groupe coprésidé par Roméo Saganash et Gérard Larose et dont le *Manifeste concernant l'avenir des relations entre les Autochtones et les Québécois* est reproduit dans ce numéro.

POURQUOI L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE ?

Sylvie Vincent

L'allocution du ministre délégué aux Affaires autochtones devant la Commission royale sur les peuples autochtones était très attendue (du moins dans le cercle restreint de ceux qui se préoccupent des relations entre les Autochtones et les autres habitants du Québec). En effet, elle arrivait au terme d'une année au cours de laquelle le gouvernement du Québec avait été particulièrement silencieux sur sa façon d'envisager la cohabitation des uns et des autres.

Depuis le début des années 1990, le Québec est muselé par le contexte canadien (rejet de l'Accord du lac Meech, puis de l'Entente de Charlottetown) et par son obstination à ne rien vouloir suggérer officiellement quant au statut des Autochtones tant qu'il n'aura pas réglé la question de sa propre place à l'intérieur ou à l'extérieur du Canada.

De plus, le gouvernement, parce qu'il marche souvent sur des œufs lors de ses relations bilatérales avec l'une ou l'autre des nations amérindiennes, ne tenait sans doute pas à émettre des propositions qui auraient provoqué de nouvelles « omelettes » ou qui auraient été rejetées par principe (comme elles l'ont récemment été par le chef de l'Assemblée des Premières Nations, *Le Devoir* 2.02.1994 : 5).

Silence donc, à Québec en 1993, malgré les démarches effectuées en 1991 par le ministre délégué aux Affaires autochtones pour rencontrer et mettre face à face tant les Autochtones que les non-Autochtones (Québec 1992 : 5). Silence, malgré le projet de préparer une politique et de l'approuver (donc de la rendre publique) avant la fin de 1992.

L'auditoire auquel s'adressait le ministre délégué aux Affaires autochtones (une commission royale fédérale) donnait aussi, comme il le souligna lui-même, un « caractère exceptionnel » (Sirros 1993 : introduction) à sa démarche.

Enfin, il faut rappeler que le Ministre avait été précédé par le Forum paritaire québécois-autochtone, dont le manifeste clair et ferme énonçait les principes d'une « nouvelle alliance » entre les nations du Québec (1993, reproduit plus loin dans ce numéro). Tandis que « certaines "forces vives" des milieux québécois et autochtones » se concentraient sur la façon de combler le vide créé par le débat constitutionnel, où en était le gouvernement du Québec

dans sa réflexion sur ses relations avec les Autochtones? C'est la réponse à cette question que l'on attendait du message de M. Christos Sirros à la Commission royale.

Et c'est bien la réponse à cette question que le Ministre délégué a fournie en livrant sa « lecture [...] des relations actuelles entre Autochtones et non-Autochtones au Québec » (introduction).

Brièvement, cette lecture peut se résumer de la façon suivante : de part et d'autre, on peut voir des frustrations, des peurs, des incompréhensions, de l'ignorance. Les Autochtones se sont permis, au cours des dernières années, des gestes qui ont creusé de sérieux écarts entre eux et les autres habitants du Québec. De son côté, la majorité québécoise continue à construire ses relations avec les Autochtones sur des mythes plutôt que sur une connaissance des faits et de l'histoire. Il y a donc, de part et d'autre, des torts à réparer, des lacunes à combler. Mais pour aller plus loin, pour bâtir un avenir plus sain, le Ministre délégué propose que l'on mette en marche le processus qui doit mener à la concrétisation du droit à l'autonomie gouvernementale. Il indique clairement que l'accession à l'autonomie ne doit pas procéder d'ententes administratives mais bien d'une entente politique globale basée sur le respect mutuel et la volonté d'aménager au mieux la coexistence. Pour préparer cette entente politique, il suggère que soit créé un forum réunissant des porte-parole des Autochtones et des gouvernements du Québec et du Canada.

Je ne discuterai pas ici des propositions de M. Sirros, que beaucoup trouveront positives et qui constituent à première vue un pas en avant, mais plutôt de la lecture qu'il propose des relations actuelles entre Autochtones et non-Autochtones. Celle-ci, en effet, permet de mieux comprendre celles-là. Or, parce qu'il veut fuir le débat juridico-politique actuel et ne s'en tenir qu'au pratique et au concret, M. Sirros construit un discours qui, amputé d'aspects essentiels, m'apparaît déconnecté de la réalité. Ceci le rend inutile. Et même néfaste en ce sens qu'il alimente le malentendu qu'il voudrait dissiper. Trois lacunes – trois types d'amnésie – peuvent être relevées de prime abord dans cette lecture : le Ministre n'indique pas sur quoi il se base pour reconnaître aux Autochtones le droit à l'autonomie gouvernementale, il ne tient pas ouvertement compte du contexte politique dans lequel s'inscrivent les relations avec les Autochtones, il ne prend pas suffisamment en considération le point de vue de ces derniers.

Fonder la reconnaissance du droit à l'autonomie gouvernementale

Dans son allocution, M. Sirros préconise la mise en place, de façon concrète et harmonieuse, du processus qui doit mener à l'autonomie gouvernementale. Le principe de celle-ci n'est pas remis en question. Or, pourquoi le gouvernement du Québec s'engagerait-il dans un tel processus? Au nom de quel principe veut-il conclure des ententes particulières avec une partie de la population? Quelle définition donne-t-il de ses partenaires et de ses rapports avec eux? Quand il les dit « différents », de quel type de différence s'agit-il? Le texte me paraît singulièrement muet sur cette question. On y parle des « Autochtones », de « cultures » autochtones dont les racines historiques sont distinctes de celles des autres habitants du Québec (cf. introduction), de « populations », de « communautés », de « groupes », de « sociétés », d'« organisations » autochtones, de la condition de « minorité » dans laquelle

vivent les Autochtones (1^{ère} partie, « Les états... »), du fait que « comme toute collectivité », ils veulent retrouver leur identité (3^e part., 1^{er} parag.). À deux reprises seulement, le terme « nation » est utilisé et il ne semble vouloir référer qu'à des ensembles de communautés (3^e part., « Vers une entente... ») sans mentionner la raison d'être de ces regroupements.

S'il est vrai que tous les États ne sont pas prêts à reconnaître que les Autochtones constituent des peuples plutôt que des populations (Boudreault 1994), la reconnaissance du statut de « peuples » fait son chemin au sein des Nations unies (Delanoë 1989). Au Canada, la Commission canadienne devant laquelle M. Sirros a prononcé son allocution est nommée « Commission royale sur les peuples autochtones ». Au Québec, le Forum paritaire québécois-autochtone a basé sa réflexion sur la reconnaissance mutuelle de douze peuples (le peuple québécois et onze peuples autochtones)...

Le Conseil des ministres, on le sait, a reconnu en 1983 que « les peuples autochtones du Québec sont des nations distinctes » et s'est dit prêt à considérer « le titre d'autochtone ainsi que les droits des peuples autochtones qui en découleraient » (Québec 1988 : 3-4). Cependant, dans la résolution de l'Assemblée nationale de mars 1985 qui se fondait sur les quinze principes adoptés précédemment, il n'est plus question de « peuples » mais de « nations » distinctes ayant leur identité propre et exerçant leurs droits au sein du Québec » (*ibid.* : 6). La précaution avec laquelle les termes « peuple » et même « nation » sont évités dans l'allocution du ministre délégué aux Affaires autochtones risque donc d'être significative.

À première vue, en effet, elle n'est pas fortuite. Elle découle de la lecture que le gouvernement du Québec fait de l'histoire de ses relations avec les Premières Nations. M. Sirros, on l'a vu, insiste sur la nécessité de connaître l'histoire. « On ne peut rayer d'un trait, dit-il, l'histoire qui conditionne les aspirations et les revendications des Autochtones » (2^e part., « Les relations... »). Or, si l'histoire qu'il retrace pour nous parle bien des « profondes transformations collectives » (*ibid.*) vécues par les Autochtones depuis deux siècles, elle ne permet en rien d'imaginer sur quelles bases s'établissaient les relations entre eux et les Eurocanadiens avant ces transformations. Chute démographique, dépossession territoriale, compression au sein d'un « réseau politique, social et économique nouveau et étranger » (*ibid.*) sont bien mentionnées mais ces phénomènes ne sont pas décrits comme ayant atteint des peuples souverains.

Cette lacune n'est pas sans conséquence car, si les Autochtones ne forment pas des peuples ayant droit à l'autodétermination, au nom de quel principe leur reconnaîtrait-on le droit à l'autonomie gouvernementale? Si leur différence avec les autres habitants du Québec était uniquement culturelle, comme semble le suggérer l'allocution de M. Sirros, pourquoi leur reconnaîtrait-on ce droit? Ou alors, ne devrait-on pas aussi le reconnaître aux immigrants?

Lorsque les représentants du gouvernement québécois siègeront, au sein d'un même forum politique, avec les représentants autochtones, comment considéreront-ils ces derniers? Comme des représentants de peuples ayant la possibilité, s'ils le désirent, d'accéder à la souveraineté, comme les représentants de gouvernements régionaux ayant juridiction sur des territoires définis ou comme les porte-parole de quelques sous-groupes de la société québécoise? On imagine facilement les conséquences de cette définition sur les mandats des membres du forum et sur le rôle de celui-ci. Il y a de fortes chances pour que, aux yeux de beaucoup de

Québécois, la négociation politique avec les Autochtones semble dénuée de sens si ceux-ci ne sont pas clairement identifiés par le gouvernement comme les membres de peuples souverains ou comme les représentants de régions précises du Québec. Ne rien dire à ce sujet, c'est donc entretenir le malentendu que déplore le Ministre et saper à la base les chances, pour les habitants du Québec, d'en arriver à de nouvelles relations.

Reconnaître le contexte politique des relations entre Autochtones et non-Autochtones

La lecture de M. Sirros occulte aussi le fait que ces relations s'inscrivent dans un contexte politique bien particulier : celui du rapatriement de la Constitution, de la concurrence, depuis la fin des années 1960, entre le Québec et les Autochtones pour faire reconnaître leurs spécificités par le Canada.

Rappelons brièvement quelques faits récents. En 1969, le gouvernement fédéral lançait son *Livre blanc* qui proposait aux Indiens de devenir des citoyens ordinaires et, la même année, la *Loi sur les langues officielles* était votée à Ottawa. Faisant la comparaison des politiques canadiennes à leur égard et à l'égard des Québécois, des Amérindiens remarquèrent alors que l'on reconnaissait aux francophones des droits linguistiques qui, à leurs yeux, auraient dû leur être reconnus (Weaver 1981 : 14).

Dix ans plus tard, craignant que leurs spécificités ne soient pas admises par le Canada, le Québec et les Autochtones s'opposaient au rapatriement de la Constitution. Le 5 novembre 1981, au cours de la nuit des longs couteaux, ils voyaient s'éteindre l'espoir de voir leurs droits, tels qu'ils les avaient définis, se faire enchâsser dans la nouvelle Constitution. Le refus du reste du Canada de prendre en considération ce que l'on appellera plus tard leur caractère distinct avait rapproché temporairement Autochtones et Québécois, mais ils se bousculeront de nouveau aux portes de la reconnaissance constitutionnelle à partir de 1987.

Cette année-là, en effet, peu de temps après que la quatrième et dernière conférence constitutionnelle ait échoué dans la tentative de définir les droits des Autochtones, le Canada, par le biais de l'Accord du lac Meech, reconnaissait que le Québec constitue une société distincte.

La longue avance prise par le Québec ne dura pas longtemps. En 1990, l'Accord du lac Meech ne se concrétisa pas et le Québec ne put réintégrer le Canada, du moins sur le plan constitutionnel. Parmi les causes de ce rejet figure l'opposition du Manitoba exprimée par la voix de son député autochtone, Elijah Harper. Si plusieurs Québécois se réjouirent de l'échec de l'Accord du lac Meech, l'impression qu'en ont gardée beaucoup d'entre eux est que les Autochtones peuvent, s'ils le veulent, retarder ou bloquer les démarches du Québec pour déterminer son avenir. Lorsqu'en 1992 les provinces, les Territoires du Nord-Ouest, les Autochtones et le Canada s'entendent à Charlottetown sur de nouveaux principes pour renouveler la Constitution, les Autochtones réussissent à faire admettre leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et la possibilité de constituer un troisième palier de gouvernement (Bissonnette 1993). Le Québec, cependant, n'est plus reconnu comme société distincte. On sait qu'au référendum d'octobre 1992 l'entente sera rejetée par tous.

Autochtones et Québécois sont donc retournés à la case

départ, en ce sens que ni les uns ni les autres ne voient le Canada reconnaître explicitement leurs droits de peuples.

Cependant les projets d'autonomie, de souveraineté, d'indépendance n'ont pas été abandonnés. Les Autochtones s'inquiètent du sort qui leur serait réservé dans un Québec indépendant, et les Québécois s'inquiètent de la possibilité que le territoire, actuellement nommé « Québec », soit amputé des terres réservées aux Autochtones. La méfiance règne des deux côtés, chacun prenant à témoin les instances internationales.

Cette concurrence entre nationalismes est issue de la Conquête qui priva tant les Autochtones que les Eurocanadiens francophones de leur poids politique. Ne pas voir ou ne pas dire clairement qu'elle colore aujourd'hui les relations entre les peuples qui vivent au Québec, c'est occulter une « réalité incontournable » (introduction). C'est présenter, de la situation, un portrait inexact car amputé de son cadre explicatif. Autant les Québécois ne supportent pas de se faire dire qu'ils ne forment pas un peuple ou que leur pays pourrait être mis en pièces – et donc qu'ils ne sont pas libres de choisir s'ils restent dans le Canada ou s'ils en sortent –, autant les Autochtones insistent pour que les droits inhérents à leur état de peuples soient reconnus et autant ils ne veulent traiter, pour la plupart d'entre eux et par principe, qu'avec ceux qui représentent l'État. Les relations entre Autochtones et Québécois francophones sont imbibées de cette réalité. Ne pas la prendre en compte de façon explicite, c'est s'empêcher d'assainir ce climat qui est si préoccupant aux yeux du Ministre.

Prendre en considération le point de vue politique des Autochtones

Une troisième lacune affecte la lecture qui nous est présentée par M. Sirros. Il s'agit de la non-prise en considération du point de vue des Premières Nations. Il est vrai que le Ministre délégué rappelle les frustrations et les peurs, les sentiments et les perceptions ainsi que certaines aspirations des Autochtones. Cependant, à part peut-être la contrebande, les « gestes qui creusent des écarts » ne sont pas vraiment expliqués mais plutôt énumérés comme une série de signes de mauvaise volonté.

De façon générale, le Ministre en appelle beaucoup aux sentiments et aux valeurs mais peu à la logique politique. Il indique par exemple que les Autochtones ont été « relégués à la marge des sociétés canadienne et québécoise » (2^e part., « Les relations... ») « particulièrement depuis l'institution de la *Loi sur les Indiens* » (*ibid.*), ce qui explique qu'ils aient le « sentiment d'avoir été déposés d'éléments fondamentaux de leur identité comme le territoire et le droit de décider collectivement de leur devenir » (*ibid.*). Mais, par delà les sentiments, les Autochtones ont agi et expliqué leur point de vue. Le Ministre néglige une demande mille fois répétée par nombre de leaders autochtones, et ce, tant au cours de ce siècle qu'au siècle dernier, celle de la reconnaissance de leur souveraineté et du fait qu'ils n'y ont jamais renoncé (et l'on rejoint ici tant la première que la seconde lacune). Nulle part il n'est dit ou laissé entendre, dans son allocution, que les Autochtones ont toujours considéré et très souvent dit qu'ils constituent des peuples souverains.

À quoi sert d'offrir à l'autre de négocier, d'aménager la coexistence, de passer d'une période de confrontation et de com-

pétition à une période de collaboration et de complémentarité (3^e part., « À la base de... ») si l'on ne peut dire clairement à cet autre (et se dire à soi-même, par la même occasion) que l'on sait qui il dit être, que l'on comprend pourquoi il se dit tel. À quoi sert cette offre si l'on ne sait pas et si l'on n'indique pas jusqu'à quel point on est prêt à le reconnaître tel qu'il se définit. Si le fait que l'Assemblée nationale ait officiellement reconnu les nations autochtones n'a pas eu de réelle conséquence, n'est-ce pas parce que l'on n'a pas cherché à déterminer alors le sens que l'on voulait donner, de part et d'autre, au terme « nation »?

Aujourd'hui, il est admis que les Amérindiens et les Inuit ont droit à l'autonomie gouvernementale. Mais si cette acceptation ne s'appuie pas sur la reconnaissance officielle du discours tenu par les Autochtones et du sens ou des sens qu'ils donnent à cette autonomie, si elle ne s'appuie pas sur la reconnaissance du contexte historique et politique d'où émergent les relations actuelles entre Autochtones et non-Autochtones, si elle ne s'appuie pas sur la reconnaissance de l'appartenance des Autochtones à des peuples et donc de leur droit à l'autodétermination, quelle signification peut-elle avoir?

Depuis trente ans, les Autochtones ont arraché peu à peu aux gouvernements la reconnaissance de leurs droits. Ce furent tout d'abord quelques droits de chasse et de pêche, puis des droits territoriaux, ancestraux, issus des traités... Nous en sommes au droit inhérent à décider de leur destin en tant que peuples et à s'auto-gouverner. C'est ce droit qui, du côté autochtone, est revendiqué chaque fois qu'il y a confrontation (y compris dans les questions de contrebande) et l'on peut très probablement dire que sa non-reconnaissance nuit au développement politique et économique des nations autochtones.

S'il est vrai qu'il doit être parfois difficile pour un gouvernement d'indiquer clairement ses intentions, il est évident que le silence du Québec sur le statut qu'il a l'intention de reconnaître aux Autochtones est en partie responsable du malaise actuel. Il est évident aussi qu'« offrir » l'autonomie gouvernementale aux Premières Nations ne mènera nulle part ailleurs qu'à un nouveau bricolage de la *Loi sur les Indiens*. À défaut de reconnaître aux Autochtones le statut qu'ils se reconnaissent eux-mêmes, le Québec devrait au moins indiquer clairement comment il les perçoit. Groupes, communautés, minorités, membres de cultures différentes, nations, premières nations, peuples? Tant que ceci ne sera pas clair, comment peut-on penser dénouer les tensions actuelles, comment peut-on penser bâtir une coexistence? De la même façon, il serait utile pour la paix sociale que les nations autochtones qui ne l'ont pas encore fait (voir, par exemple, le *Manifeste* du Forum paritaire québécois-autochtone, reproduit plus loin) indiquent dans quelle mesure elles reconnaissent la souveraineté du peuple québécois.

Ouvrages cités

- BISSONNETTE, Alain, 1993 : « Analyse posthume d'un Accord mis à mort ». *Recherches amérindiennes au Québec* XXIII (1) : 80-87.
- BOUDREAULT, René, 1994 : « Bye bye 1993. L'Année internationale des peuples autochtones s'est terminée dans l'indifférence générale ». *Le Devoir* 14 janvier 1994 : A9.

DELANOË, Nelcy, 1989 : « 'Minorités', 'populations' ou 'peuples' ? La déclaration universelle des droits des peuples autochtones, O.N.U., Genève, août 1989 ». *Recherches amérindiennes au Québec* XIX (4) : 37-42.

QUÉBEC, 1988 : *Les fondements de la politique du gouvernement du Québec en matière autochtone*. Secrétariat aux affaires autochtones, ministère du Conseil exécutif, Gouvernement du Québec, Québec.

—, 1992 : *Les actes des colloques régionaux. Pour une politique gouvernementale à l'égard des Autochtones*. Secrétariat aux Affaires autochtones, Gouvernement du Québec, Québec.

WEAVER, Sally, 1981 : *Making Canadian Indian Policy. The Hidden Agenda 1968-1970*. University of Toronto Press, Toronto.

DOCUMENT

FORUM PARITAIRE QUÉBÉCOIS-AUTOCHTONE

Manifeste concernant l'avenir des relations
entre les Autochtones et les Québécois

Automne 1993

1. Le Forum paritaire

Le Forum paritaire est un groupe de réflexion composé de porte-parole et de personnes responsables d'organisations autochtones et québécoises, dont certaines comptent des milliers de membres. Une vingtaine de personnes y participent régulièrement et le Forum a tenu plus de quinze rencontres formelles. Le Forum ne regroupe pas, pour des raisons pratiques, toutes les organisations québécoises et autochtones qui pourraient être intéressées à ce débat; dans la mesure où ses travaux auront suffisamment progressé, il vise cependant à élargir le débat.

Les aspects fondamentaux des relations entre Autochtones et Québécois sont abordés au Forum paritaire : l'autonomie gouvernementale, l'autodétermination, le rapport au territoire, les droits individuels, les droits collectifs, les droits nationaux, le cadre politique, les juridictions qui existent ici et ailleurs dans le monde, le règlement des litiges, les points de divergence et de convergence entre Autochtones et Québécois, les liens économiques et sociaux, le développement culturel, etc.

Le Forum est un lieu privilégié de rencontre pour s'informer mutuellement des préoccupations de chacune des organisations et des nations, pour partager des analyses de la situation, pour mieux se comprendre de part et d'autre et pour tracer les lignes directrices d'un projet de société qui inclut ces préoccupations et ces analyses.

Le Forum cherche à identifier et à combattre les préjugés ainsi qu'à améliorer mutuellement le niveau de connaissances des réalités de chacun des groupes représentés au Forum.

Le Forum doit être perçu comme un lieu pour mesurer et mettre en valeur nos convergences; dans un souci de réalisme, il veut identifier aussi nos divergences et clarifier des moyens pour les surmonter.

Par delà l'impasse du grand débat juridico-politique sur la place des Autochtones et du Québec dans la Constitution, le Forum paritaire doit être vu comme un lieu où certaines « forces vives » des milieux québécois et autochtones veulent contribuer à remplir le vide existant au plan des relations actuelles entre la population québécoise et les peuples autochtones.

Le Forum n'est pas un groupe d'appui aux autochtones ni un lieu de promotion d'une option politique particulière pour le Québec.

Si certaines organisations participantes prônent l'option de la souveraineté du Québec, le Forum considère qu'il s'agit d'une option plausible, qu'elle n'est pas une fin en soi, mais un moyen pour atteindre des objectifs et pour réaliser un projet de société valable.

Dans la perspective du Forum, si la souveraineté du Québec devait se réaliser, elle devrait se faire en association avec les Autochtones et être un moyen de devenir autonome et de se prendre en main, de s'épanouir sur tous les plans, économique, politique, social et culturel, selon les besoins et les intérêts de chaque peuple sur le territoire. Le Forum refuse d'aborder ce débat sur une base théorique qui ne met en valeur que les difficultés juridiques. La souveraineté des nations autochtones et québécoise doit être envisagée dans une perspective « d'autonomisation » quant aux décisions qui les concernent et, en particulier dans le cas des peuples autochtones, de la levée de la tutelle actuelle, afin de favoriser une évolution selon le rythme de chacune des nations.

La souveraineté implique, selon nous, pour le peuple qui en est titulaire, le pouvoir de faire ses lois, de percevoir ses impôts et de conclure des traités avec d'autres peuples.

Le Forum est d'abord et avant tout un lieu de rencontre et de communication de forces socio-économiques autochtones et québécoises.

2. Les objectifs

Cinq objectifs complémentaires orientent notre effort dans la perspective plus globale de convenir d'une véritable alliance entre la nation québécoise et les nations autochtones.

2.1. Se connaître, s'informer mutuellement et identifier les enjeux de la vie en société entre Autochtones et Québécois.

2.2. Clarifier et articuler les concepts qui doivent nous permettre de nous rejoindre autour d'une même perspective d'action (par exemple : l'autonomie, le droit ancestral, l'inclusion, etc.).

2.3. Nous entendre sur une ou des propositions d'éléments d'une nouvelle alliance.

2.4. Se donner, au sein de chaque groupe représenté au Forum, les moyens pour faire un travail d'information, de sensibilisation et de prise de position sur les questions envisagées.

2.5. Devenir un groupe-acteur dans le débat public afin de bien informer et d'influencer objectivement et positivement le débat et les décisions qui peuvent être prises quant à l'avenir entre Québécois et Autochtones.

3. La démarche

Certaines personnes ont fait valoir que l'expérience du Forum paritaire de tenter de construire des ponts entre la nation québécoise et les nations autochtones est une démarche qui mérite d'être connue et étendue afin de sensibiliser d'autres personnes ou organisations à cette question. Nous avons voulu que ce manifeste soit déposé entre autres à la Commission royale sur les peuples autochtones et que cette démarche engage le plus possible les organismes membres du Forum.

La présentation du manifeste du Forum à la Commission royale nous a semblé pertinente. Il s'agit là d'une tribune privilégiée pour nous adresser aux autorités politiques des divers niveaux de gouvernement ainsi qu'aux populations qui ne participent pas au Forum pour propager une réflexion sur les moyens de jeter des ponts entre nos nations et de bâtir un projet de société commun valable.

Nous abordons devant la Commission un certain nombre de questions qui concernent les relations entre Autochtones et Québécois et nous en soumettons d'autres à des réflexions et des prises de positions ultérieures.

Nos réflexions sont élaborées de telle sorte qu'elles trouvent leur pleine valeur dans un contexte de souveraineté du Québec tout autant que dans un contexte fédéral.

Dans la mesure où les réalités vécues ne sont jamais complètement positives ou négatives, plusieurs des questions abordées comportent des aspects de divergence et de convergence d'opinions et d'intérêts et peuvent évoluer dans un sens comme dans l'autre. Nous avons tenté d'identifier ces aspects sans complaisance ni naïveté, mais en désirant renforcer nos convergences.

Le Forum considère important de rappeler les distinctions qui existent concernant les réalités démographiques, géographiques, sociologiques, culturelles, etc., des nations autochtones de même que sur les points de vue de chacune de ces nations. Nous convenons qu'il faudrait idéalement signaler les nuances sur la position de chacun des groupes autochtones et des groupes sociaux du Québec, celle des conseils nationaux et des associations représentatives québécoises et autochtones, l'opinion de certains regroupements de femmes ou de certains groupes de pression au Québec et à l'intérieur de certaines nations, etc. Cela est impossible et irréaliste en raison de l'ampleur de ce travail et des moyens dont nous disposons. Nous retenons cependant que l'analyse que nous présentons correspond à un consensus au sein du Forum paritaire.

Nous rappelons par ailleurs la difficulté que constituent la définition d'un projet de société, la compréhension et la communication, entre des gens de cultures différentes, la diversité des opinions et des intérêts en milieux québécois et autochtones et la diversité elle-même des nations autochtones.

4. Les principes

Dès le début de sa présentation, le Forum paritaire tient à affirmer certains principes qui ont fait consensus et qui guident sa réflexion et ses prises de position.

4.1. Le Forum paritaire reconnaît le droit à l'autodétermination des peuples vivant au Québec, soit les onze peuples autochtones et le peuple québécois. Il reconnaît aussi que l'exercice

démocratique de ce droit pourrait se traduire par leur accession à la souveraineté politique. Il affirme que, dans ce cas, des impératifs géographiques et la sagesse politique impliquent une nécessaire association. Il s'engage à défendre ce droit à l'autodétermination ainsi que l'exercice de ce droit et à promouvoir, le cas échéant, cette association.

4.2. Le Forum considère qu'il serait insuffisant de s'en tenir à la simple protection juridique des peuples autochtones sur le territoire du Québec, même s'ils sont minoritaires, que ce soit au nom de la personne ou des droits collectifs. Il reconnaît que les droits ancestraux de chaque peuple autochtone incluent des droits territoriaux à définir et un droit inhérent à l'autonomie politique.

4.3. Par le fait que, pendant plus de trois siècles, les Québécois ont occupé et développé une partie du territoire, le Forum reconnaît les droits du peuple québécois.

Pour devenir compatibles, ces droits territoriaux et politiques des peuples autochtones et du peuple québécois doivent être négociés dans un climat de droit et non de rapport de force. La négociation de ces questions doit tenir compte des revendications historiques de chaque peuple autochtone, des droits du peuple québécois, du droit international et de la jurisprudence ainsi que de l'espace vital nécessaire à chacun des peuples autochtones et québécois.

Le Forum considère que plusieurs types de possession et de gestion du territoire par les peuples autochtones et québécois peuvent être envisagés et négociés, en particulier :

a) l'établissement de territoires autonomes dont la population serait très majoritairement autochtone et pourrait en avoir la pleine possession, territoires constituant l'assise territoriale de leur autonomie;

b) la gestion partagée de territoires dont l'exploitation des ressources assurera un développement économique et social suffisant pour les besoins des peuples autochtones. Le Forum signale que cette gestion partagée concerne tout particulièrement les territoires du Moyen Nord et du Grand Nord, favorisant le développement d'une économie nordique et même circumpolaire.

Les deux types de territoires ne seront pas nécessairement contigus.

Les ententes négociées devront couvrir la protection des ressources naturelles en général, des habitats fauniques et de l'environnement ainsi que reconnaître que les Autochtones du Québec ont un lien particulier avec la terre.

L'étendue des compétences de chaque gouvernement pourra varier de l'un à l'autre et leur exercice sera déterminé par la voie de la négociation.

Le Forum reconnaît que des accords particuliers doivent être envisagés avec les parties concernées en ce qui a trait aux communautés autochtones vivant en milieu urbain.

Le processus d'accès à l'autonomie politique supposera la mise en place de gouvernements fondés, non pas sur le caractère racial ou ethnique des personnes qui en sont sujets, mais sur une assise territoriale. Cependant, ces gouvernements pourront prendre des mesures particulières, inspirées du droit international et des déclarations de l'Organisation des nations unies, pour protéger les caractéristiques ethniques de leurs composantes.

De plus, ces gouvernements devront détenir les moyens de protéger leur langue et leur culture nationale spécifiques, ainsi qu'une base économique autonome.

Les non-Autochtones qui vivront et œuvreront dans les assises territoriales de ces gouvernements auront les droits et les devoirs des citoyens de ces territoires.

4.4. Le Forum reconnaît que dans l'éventualité d'une modification du statut politique du Québec, les droits existant à ce moment-là des peuples autochtones et des personnes qui en font partie seront maintenus intégralement et toutes les obligations précédemment assumées par le Canada à leur égard le seront alors par le Québec, jusqu'à ce que ces droits et obligations soient, le cas échéant, modifiés par des ententes.

4.5. Le Forum ne prétend pas résoudre toutes les questions litigieuses dans les relations entre les nations autochtones et le Québec. Il recommande cependant la création, dès aujourd'hui, par la nation québécoise et les nations autochtones, d'un mécanisme paritaire québécois-autochtone possédant l'autorité requise pour exercer la vigilance à l'égard des négociations et à l'égard de l'application juste et éventuellement progressive des ententes entre toutes les parties concernées.

Ce mécanisme paritaire accompagnerait les parties dans les négociations pour régler leurs litiges. Il devrait, à la demande d'une partie, avoir des pouvoirs de médiation, de recommandation et d'arbitrage.

Dans le cadre d'un Québec qui choisirait la voie de la souveraineté, ce mécanisme devrait présider le processus de négociation de la redéfinition des rapports entre le Québec souverain et les nations autochtones. Une fois ces rapports redéfinis, le mécanisme permanent de résolution des litiges prévu au chapitre 9 devrait s'appliquer.

4.6. Le Forum reconnaît les relations existantes entre les nations autochtones vivant au Québec et les membres des nations autochtones vivant à l'extérieur du Québec.

Le Forum favorise le maintien et le développement de rapports de coopération entre les Autochtones vivant au Québec et les Autochtones qui vivent à l'extérieur du Québec.

4.7. Le Forum rappelle que le nombre de personnes impliquées n'influence en aucune façon le droit. Il reconnaît cependant que ce nombre peut en moduler les applications concrètes.

4.8. Le Forum recommande que toutes les parties impliquées reconnaissent la *Charte des droits humains* de l'ONU, incluant la *Déclaration universelle des droits* et les deux *Pactes internationaux relatifs aux droits civils, économiques, sociaux et culturels*, ainsi que la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*.

5. Le cadre politique

Onze nations autochtones sont reconnues par l'Assemblée nationale du Québec depuis 1985. Ces onze nations ont des droits ancestraux incluant des droits territoriaux.

Le Forum paritaire considère que les nations sont aussi des peuples et qu'elles devraient avoir à ce titre le droit à l'autonomie gouvernementale sur leurs territoires ainsi que le droit d'accéder aux moyens pouvant leur permettre de prendre en main, selon leurs besoins, leur propre développement collectif sur les plans politique, économique, social et culturel.

Si le Québec choisit la voie de la souveraineté, cela implique que chacun des onze peuples autochtones serait représenté dans la Constituante de cet ensemble géopolitique. La Constituante aura à définir les grandes lignes du cadre politique à établir entre les peuples autochtones et le peuple québécois ainsi que les mécanismes appropriés comme, par exemple, une charte des droits individuels, collectifs et nationaux et un lieu politique commun.

6. Les liens économiques et sociaux existants

De nombreux liens économiques et sociaux existent déjà entre les peuples autochtones et le peuple québécois, entre leurs organisations et l'administration publique du Québec.

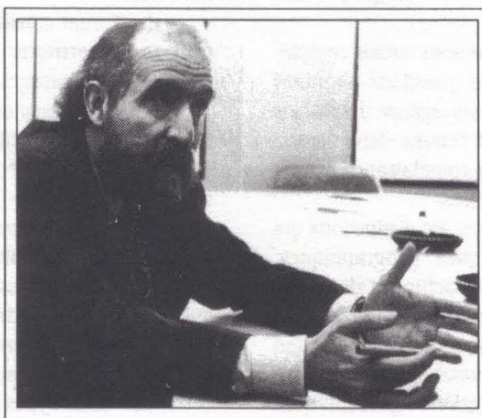
Dans les dernières décennies, le peuple québécois a atteint un certain niveau de développement économique et social, malgré les problèmes qui subsistent encore, tandis que les peuples autochtones sont à l'aube d'un développement qui doit satisfaire de grands besoins et combler un large rattrapage. Quelles que soient les voies originales que chacun choisira, l'harmonisation des économies sera nécessaire par la voie de la négociation et de la réglementation.

La recherche d'une plus grande autonomie pour le peuple québécois et pour les peuples autochtones ne constitue pas un recul dans l'histoire mais un pas vers l'avenir. Cette autonomie se fonde d'abord et avant tout sur un effort d'autodéveloppement, sur le sens de l'initiative et sur le dynamisme interne de

chacun des peuples. Ce développement devra viser l'autosuffisance économique par le biais, entre autres, de la fiscalité, du commerce, de la taxation et des revenus provenant de l'utilisation des ressources naturelles.

Un développement qui se veut viable et durable, dans le contexte de la mondialisation et de la formation de grands ensembles, exige une restructuration de l'économie qui se fonde d'abord sur la capacité porteuse des dynamismes locaux et qui exige une plus grande décentralisation et une plus grande déconcentration des décisions.

Le Forum paritaire reconnaît par conséquent que plusieurs objectifs sociaux et économiques sont communs à tous les partenaires concernés : mécanismes de répartition de la richesse, meilleur usage des ressources naturelles, meilleurs services de santé et d'éducation et meilleures relations internationales. Il recommande que les mécanismes existants dans ces domaines soient renforcés et que de nouveaux soient créés, de façon paritaire, favorisant l'har-



M. Gérard Larose, coprésident du Forum paritaire québécois autochtone.
(Reproduit avec la permission de la revue *Terres en vue*)

monisation et l'autodéveloppement, en particulier dans le domaine de l'économie des Autochtones.

7. Le développement culturel

Tout autant que le peuple québécois, chaque peuple autochtone a une spécificité culturelle qui doit être considérée comme une richesse patrimoniale à mettre en valeur. Dans le cadre du développement durable, la culture doit être comprise dans son sens large, incluant la langue, le mode de vie, l'éducation, l'économie, etc. Il va de soi que chaque nation autochtone doit être considérée comme responsable de son propre développement culturel et doit donc disposer des pouvoirs et des moyens nécessaires à cet effet.

Des moyens doivent être mis en place pour harmoniser les relations interculturelles, pour mieux s'expliquer et se comprendre mutuellement et pour lutter contre le racisme et les préjugés. L'un des moyens à privilégier serait une meilleure connaissance de nos cultures réciproques.

Le Forum ne croit pas que le Québec doive imposer une langue seconde aux peuples autochtones. Cependant, le Forum recommande de favoriser le français comme langue d'échange et de prendre tous les moyens nécessaires pour que se développe l'usage des langues autochtones et pour que les cultures des nations autochtones s'épanouissent et soient diffusées dans la société québécoise.

Le Forum fait appel à l'ouverture de chacun à la réalité de l'autre et à de meilleures communications mutuelles.

8. Les droits individuels, les droits collectifs et les droits nationaux

À l'heure actuelle, les instruments légaux dont on dispose ne sont pas adaptés à la réalité des droits collectifs et nationaux du peuple québécois et des peuples autochtones. Le Forum considère la nécessité d'une charte commune, fondée sur la *Déclaration universelle des droits humains*, qui permettra de protéger les droits individuels fondamentaux des personnes, l'égalité des sexes, les droits collectifs et les droits nationaux.

Le Forum inclut dans les droits collectifs, entre autres, les droits au travail, à l'association, à la santé, au logement, à la qualité de l'environnement et à l'éducation et, dans les droits nationaux, l'autonomie gouvernementale, la protection et la promotion de la langue et de la culture, etc.

9. Le règlement des litiges entre les nations

Tel que prévu au paragraphe 4.5, le Forum suggère un mécanisme permanent de règlement des litiges qui prendrait la relève du mécanisme temporaire dont il y est question en s'inspirant de pratiques développées ailleurs comme, par exemple, le Tribunal Waitangi de la Nouvelle-Zélande, la Commission indienne et l'entente de relation politique avec les Premières Nations de l'Ontario et le projet de déclaration universelle de l'ONU sur les droits des peuples autochtones.

À la suite de l'élaboration d'un traité de coexistence qui pourrait être conclu entre Autochtones et non-Autochtones, au Canada ou au Québec, il faudrait mettre en place un tribunal d'arbitrage paritaire, pluriculturel, basé sur le pluralisme juridique et axé sur un système de valeurs multiples. Ce tribunal verrait à l'application du traité de coexistence. Ce traité aurait une valeur supérieure aux lois d'application générale du pays et il présiderait aux relations entre les peuples qui y vivent. Les jugements de ce tribunal, dans son champ de compétences, seraient exécutoires et sans appel. Aux fonctions d'arbitrage de ce tribunal se grefferaient aussi des pouvoirs de médiation, de recommandation et de conciliation.



M. Roméo Saganash, coprésident du Forum paritaire québécois autochtone.
(Reproduit avec la permission de la revue *Terres en vue*)

10. Conclusion

La démarche du Forum paritaire s'inscrit dans le processus d'élaboration d'un projet de société qui se veut en même temps une formule concrète de convivialité. Le Forum envisage l'avenir, sans pour autant oublier le passé.

Les tensions sont actuellement importantes aux plans politique et juridique entre la population autochtone et la population québécoise et il est devenu impérieux, en plus d'améliorer la communication sur ces deux aspects, de l'établir sur d'autres plans, particulièrement social et économique.

L'initiative du Forum ne constitue qu'une amorce de rencontre et le cercle

de travail commun devra s'agrandir à d'autres acteurs de la vie sociale des milieux autochtones et québécois.

Il y aura toujours des différences qui subsisteront sur les plans de la culture, de la langue, du mode de vie et de certaines priorités de développement et nous devons apprendre à vivre avec elles et à les respecter.

Nous avons cependant, dès maintenant, la responsabilité commune de tout tenter pour renforcer nos convergences. Nous sommes conviés par l'histoire et la géographie à relever le défi de vivre ensemble et à identifier rapidement les assises de nos relations mutuelles.

La rencontre historique qui a eu lieu en 1534 a été compromise parce qu'établie sur un rapport de force; elle doit se concrétiser maintenant dans un contexte de justice, d'équité et de respect mutuel. Nos solitudes sont devenues intolérables et les Québécois et les Autochtones doivent jeter les bases d'un équilibre social sur lequel bâtir une véritable alliance.

Les membres du Forum s'engagent à poursuivre leur travail dans leur organisation respective et invitent d'autres organismes et d'autres personnes qui veulent être des agents positifs de changement à s'approprier leur réflexion.

Pour favoriser des relations équitables, harmonieuses, enrichissantes et porteuses d'avenir entre Autochtones et Québécois, les personnes suivantes proposent le présent manifeste.

De l'Assemblée des Évêques du Québec : Gérard Drainville

De l'Association des femmes autochtones du Québec : Jackie Kistabish

De la Centrale de l'enseignement du Québec : Lorraine Pagé, Daniel Lachance et Henri Laberge

Du Centre justice et foi : Julien Harvey

De la Confédération des caisses Desjardins : Michel Doray et Claude Têtu

De la Confédération des syndicats nationaux : Gérald Larose

Du Conseil des Atikamekw et des Montagnais : René Simon et Arthur Robertson

Du Grand Conseil de la nation Waban-aki : Denis Landry

Du Grand Conseil des Cris du Québec : Diom Roméo Saganash

De la Ligue des droits et libertés : Gérald Mckenzie et Sylvie Paquerot

Du regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec : Édith Cloutier

Personne-ressource : Bernard Cleary

Animation et coordination : Pierre Bonnet et René Boudreault

Note

Le présent manifeste du Forum paritaire québécois-autochtone a fait consensus auprès des signataires qui y représentent leur organisation respective. Le processus d'appropriation de celui-ci par les instances de ces organisations poursuit actuellement son cours.