**LES DROITS ISSUS DE TRAITÉS
ET LA FONCTION GOUVERNEMENTALE
DANS L'OPTIQUE INUIT**

par Wendy Moss

Table des matières

SOMMAIRE	63	
PARTIE 1 — EXAMEN DES ÉNONCÉS DE PRINCIPES ET AUTRES		
PUBLICATIONS DES INUIT	71	
Les Inuit et le droit des peuples à l'autodétermination.....	71	
L'ethnicité et les aspirations des Inuit à l'autonomie gouvernementale	79	
Pragmatisme et théorie.....	90	
Les Inuit et la citoyenneté.....	95	
La réforme constitutionnelle et le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale	98	
Traités, droits issus de traités et protection constitutionnelle des ententes d'autonomie gouvernementale	107	
Objectifs en matière d'autonomie gouvernementale régionale dans le cadre constitutionnel actuel	111	
Modèles inuit de gouvernement autonome	117	
Les Inuit et l'obligation de fiduciaire	127	
PARTIE 2 — COMPTE RENDU D'ENTREVUES RÉALISÉES AUPRÈS DE DIRIGEANTS INUIT AU SUJET DE L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE ET DES DROITS ISSUS DE TRAITÉS		129
CONCLUSION.....	145	
NOTES.....	149	

SOMMAIRE

Traiter des droits issus de traités et de la fonction gouvernementale suppose un examen des moyens de mettre un terme aux effets négatifs du colonialisme dans le contexte du fédéralisme canadien. Le sujet englobe les aspects les plus fondamentaux de la relation qui existe entre les peuples autochtones du Canada et le gouvernement fédéral. La première partie du présent document passe en revue les énoncés de politiques et les publications émanant d'organisations inuit et portant sur l'autonomie gouvernementale et les droits issus de traités. Quant à la deuxième partie, elle relate certaines entrevues données par des chefs inuit sur plusieurs questions ayant trait à ces deux grands thèmes.

L'histoire des contacts qu'ont eus les Inuit avec les non-autochtones et avec le colonialisme européen comporte un certain nombre d'éléments distinctifs par rapport à l'expérience des autres Premières nations. Les Inuit n'ont pas été assujettis à la *Loi sur les Indiens*, et ils ne vivent pas retirés dans des réserves. Le gouvernement du Canada ne s'est intéressé activement au Grand Nord qu'à partir des années 50. Quoique relativement récents, les nombreux contacts avec des non-autochtones, et avec leurs institutions, ont grandement perturbé les lois et le mode de vie des Inuit. Malgré l'absence d'un pouvoir centralisé dans le style de l'«État» européen, les Inuit possédaient leurs propres institutions depuis fort longtemps lorsque les Européens sont venus envahir leurs territoires et s'immiscer dans leur mode de vie. L'organisation sociale, les lois et les valeurs des Inuit ont été écartées au profit de structures gouvernementales et de lois qu'ils ont été forcés d'accepter.

D'après les organisations qui les représentent, le droit des Inuit à l'autonomie gouvernementale fait partie des droits fondamentaux de la personne aussi bien que de leurs droits ancestraux. Pour faire valoir leurs droits dans un système avec lequel ils n'ont rien à voir, les Inuit ont opté

pour une utilisation pratique et prudente des théories juridiques et politiques d'origine européenne.

Les organisations inuit prétendent que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale n'est qu'un aspect du droit à l'autodétermination et du droit ancestral que l'on reconnaît en common law au Canada. Bien au centre des aspirations politiques des Inuit, le droit de ceux-ci à l'autodétermination leur semble pouvoir s'exercer dans le contexte du fédéralisme canadien, renouvelé et réformé par la voie d'ententes protégées par une Constitution préalablement modifiée. Dans au moins trois des quatre régions arctiques, à savoir l'Arctique de l'Ouest, le Nunavut, le Nunavik et le nord du Labrador, on note une forte préférence pour des administrations sans fondement racial qui exerceraient leurs pouvoirs sur des territoires dont les frontières seraient tracées de telle façon que les populations inuit y seraient majoritaires. Ces «administrations sans fondement ethnique», ces «gouvernements populaires» comme on les appelle aussi, s'efforceraient toutefois de préserver la langue et la culture des Inuit et seraient soumis à l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Par l'entremise de leur association nationale, les Inuit souhaitent conclure avec le gouvernement du Canada un accord politique confirmant leur statut de peuple unifié dont le territoire s'étend sur les quatre régions arctiques, et faisant état de l'engagement pris par le gouvernement fédéral d'aider les Inuit de ces régions à atteindre leurs objectifs en matière d'autonomie gouvernementale. L'obligation des gouvernements à négocier des ententes avec les différentes collectivités ne découle pas seulement du droit inhérent des Inuit à l'autonomie gouvernementale, mais aussi de l'obligation de fiduciaire qui incombe à la Couronne et dont l'un des aspects est justement le respect des droits fondamentaux des Inuit, y compris celui de disposer d'eux-mêmes.

Dans chacune des quatre régions arctiques, les Inuit s'efforcent depuis de nombreuses années de conclure des ententes leur donnant accès à l'autonomie gouvernementale. La protection constitutionnelle de ces ententes, dont le statut pourrait être celui des «traités» au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, est perçue comme une mesure essentielle. Les Inuit considèrent aussi comme très souhaitable, peut-être même essentielle aussi, toute nouvelle disposition portant explicitement que leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est reconnu par la Constitution. Parmi les autres éléments du programme constitutionnel des Inuit, il convient de citer la reconnaissance des administrations autochtones comme l'un des trois ordres de gouvernement au Canada, l'adoption d'une disposition portant que les peuples autochtones doivent donner leur consentement à toute modification constitutionnelle pouvant toucher leurs droits ancestraux ou issus de traités, ainsi que la participation pleine et entière des autochtones à toutes les conférences constitutionnelles.

Malgré une certaine ambivalence en ce qui a trait à leur identité en tant que citoyens canadiens, les Inuit semblent désireux de se joindre officiellement au Canada en qualité de peuple possédant un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Les mécanismes leur permettant d'y arriver seraient la conclusion d'ententes individuelles protégées par la Constitution, et la réforme constitutionnelle.

Les positions exprimées par les Inuit sur les questions liées aux droits issus de traités et à la fonction gouvernementale sont fondées sur des principes tels que l'interdépendance et l'égalité de tous les peuples et de tous les individus ainsi que l'attachement indestructible des Inuit à leurs territoires. Elles démontrent, par ailleurs, que les droits individuels et collectifs peuvent s'harmoniser, et que la notion d'égalité de tous les peuples est aussi importante que celle, connexe, de tous les individus.

**LES DROITS ISSUS DE TRAITÉS
ET LA FONCTION GOUVERNEMENTALE
DANS L'OPTIQUE INUIT**

PAR WENDY MOSS

Pendant la plus grande partie de l'histoire du Canada, les gouvernements canadiens ont traité avec mépris les institutions gouvernementales autochtones. Ils en ont entravé le fonctionnement et les ont carrément écrasées dans certains cas¹. On a également, et pendant de nombreuses années, refusé aux autochtones le droit de voter aux élections fédérales et provinciales². Jusque dans les années 80, on les a écartés des pourparlers constitutionnels.

Les Inuit n'ont pas vécu vraiment de la même façon que les «Indiens» le colonialisme européen. En effet, même si les Inuit relèvent du gouvernement fédéral en tant qu'Indiens au sens du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*³, ils ont été soustraits à l'application de la *Loi sur les Indiens*⁴, et ils n'ont jamais non plus vécu en réserve. Par ailleurs, le climat polaire a relativement empêché tout contact prolongé avec la population non inuit jusque dans les années 50.

C'est justement à cette époque que le gouvernement fédéral a commencé à s'intéresser très activement au Grand Nord, et à imposer un certain nombre de politiques et de mesures de toutes sortes qui ont grandement changé le mode de vie des Inuit, comme la création de collectivités permanentes qui, pour leurs membres, mettaient fin à des milliers d'années de nomadisme. Les Inuit voyaient dans les gouvernants fédéraux et provinciaux de tout-puissants étrangers⁵. La présence fédérale était à ce point envahissante que le droit coutumier et l'organisation sociale traditionnelle des Inuit en perdaient leur place ou même s'en trouvaient perturbés⁶. Voici comment Zebedee Nungak décrit la situation des Inuit du nord du Québec :

Lorsque les fondés de pouvoir du gouvernement du Canada, représentés par la Gendarmerie royale du Canada, sont devenus les principaux agents de la justice chez les Inuit, les méthodes et coutumes traditionnelles en matière de justice ont été immédiatement et complètement évincées par le nouvel ordre juridique. L'autorité du Roi (ou de la Reine), représentée par la police et les tribunaux, allait devenir l'unique système de justice. Il n'y avait plus de place pour les traditions inuit et l'on faisait fi de la façon dont on avait procédé jusque-là. Un système de justice complètement étranger a été imposé aux Inuit, et le rôle des anciens et des dirigeants a été rendu caduc. Les nouveaux représentants de la justice britannique ont complètement mis de côté les valeurs, les traditions et les coutumes des Inuit dans leur volonté de faire respecter leurs propres lois. La loi de la Couronne, que les Inuit comprenaient très mal sinon pas du tout (les désirs du Grand monarque blanc pour ses sujets), a acquis la suprématie⁷.

Avant que les marchands européens et les agents du gouvernement fédéral n'entrent en scène, les Inuit formaient ce que David Maybury-Lewis définit comme une «peuplade tribale» : une petite société de type préindustriel vivant relativement isolée et menant ses affaires d'une façon qui exclut tout pouvoir centralisé, caractéristique de l'État, par exemple⁸. L'absence de ces structures gouvernementales auxquelles les Européens étaient habitués a servi d'excuse pour nier l'existence des gouvernements autochtones et pour refuser aux peuples autochtones le droit à l'autodétermination. Il n'en demeure pas moins que les Inuit se gouvernaient comme le font toutes les sociétés humaines non colonisées. De leur point de vue, l'absence d'un État à proprement parler ne change rien à leur droit de se gouverner eux-mêmes. Selon Pauktuutit (l'association des femmes inuit), l'une des différences fondamentales qui existent entre les Inuit et les Qallunaat («personnes au visage pâle») réside dans la définition et la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale — dans l'utilisation que l'on fait de structures facilement reconnaissables et de lois écrites, et l'importance qu'on leur donne. Même si leurs traditions ne correspondent pas à ces critères, les Inuit réclament que la société qu'ils forment, et qui possède ses lois et ses institutions propres, soit reconnue :

[TRADUCTION] De tout temps, les lois traditionnelles de la plupart des peuples autochtones ont été tenues dans l'ombre, pour ne pas dire interdites, parce qu'elles ne répondaient pas à l'idée que les Occidentaux se font d'une loi. En règle générale, les lois n'étaient pas écrites et leur application n'était pas confiée à un groupe d'individus investis de pouvoir particuliers, d'où la fréquente disparité des sanctions prises contre les contrevenants. Cela dit, ces sociétés possédaient à n'en pas douter des règles strictes qui étaient connues et comprises de tous leurs membres, et toute dérogation suscitait aussitôt diverses réactions au sein de la collectivité. Elles étaient autonomes et capables de mener une existence relativement paisible et stable⁹.

Zebedee Nungak met également en garde contre les jugements qui sont portés à l'égard de la société inuit et qui reposent sur ces concepts purement européens :

La transformation radicale qu'a connue la vie des Inuit de l'Arctique au cours des 40 dernières années risque d'inciter les personnes mal informées à conclure, à tort, que les Inuit ne possédaient pas le moindre système de justice avant leur contact avec la civilisation européenne. Le fait que notre peuple ait vécu une vie de nomades dans un milieu arctique aussi dur qu'impitoyable pourrait porter les Qallunaat ou d'autres à penser que les Inuit n'avaient aucun sens ni de l'ordre ni du bien et du mal, et qu'ils ne disposaient d'aucun moyen de traiter les malfaiteurs. Or, les Inuit possédaient effectivement ce sens tant de l'ordre que du bien et du mal. La façon dont ils l'appliquaient était peut-être incompatible avec le concept de justice de la civilisation européenne, mais cela fonctionnait pour la société inuit dans les conditions de vie de l'Arctique, tout comme le système des Qallunaat fonctionnait dans leur milieu¹⁰.

Traiter des droits issus de traités et de la fonction gouvernementale suppose un examen des moyens de mettre un terme aux effets négatifs de la colonisation dans le contexte du fédéralisme canadien. Dans le cas des Inuit, la conclusion récente d'ententes sur les droits fonciers (nouveaux traités) ainsi que la poursuite de négociations axées sur l'autonomie gouvernementale dans l'Arctique de l'Ouest, le Nunavut, le Nunavik et le nord du Labrador marquent un premier pas vers la décolonisation. Notre analyse porte donc également sur l'essence même des rapports entre les peuples autochtones et le gouvernement du Canada. Les mécanismes

politiques et juridiques pouvant le mieux témoigner de rapports redéfinis et plus équitables entre les deux parties ont été abordés à maintes reprises lors des échanges sur la réforme constitutionnelle qui ont eu lieu tout au long des années 80 et jusqu'au référendum de 1992. Depuis, les questions liées à l'autonomie gouvernementale et aux droits issus de traités sont demeurées au centre des discussions entre le Canada et les peuples autochtones.

Dans le cadre d'un atelier de recherche organisé par la Commission royale sur les peuples autochtones en janvier 1993, un certain nombre de ces questions, de même que différentes possibilités de redéfinir les relations qui doivent exister entre les autochtones et le gouvernement, ont fait l'objet de discussions préliminaires avec des représentants de plusieurs associations autochtones nationales, dont l'Inuit Tapirisat du Canada. La présente étude fait suite au travail amorcé à l'occasion de cet atelier en examinant de façon vraiment détaillée le point de vue des Inuit tel qu'en font état les déclarations des associations nationales et des chefs ainsi que de l'organe international des Inuit, la Conférence circumpolaire inuit.

La question de la fonction gouvernementale peut englober une vaste gamme d'autres questions allant du droit à l'autodétermination tel que défini par le droit international à la reconnaissance, dans la Constitution, des droits des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et à la diversité des objectifs que poursuivent à ce chapitre les différentes collectivités.

De même, la question des droits issus de traités renferme tout un éventail de sous-questions comme la valeur juridique des traités, au pays comme à l'échelle internationale, le rôle des ententes sur les revendications territoriales en tant qu'instruments de discussion des objectifs propres à chaque collectivité, le contenu juridique et politique des ententes portant règlement des revendications globales, ainsi que les possibilités de

confirmer dans l'actuelle Constitution canadienne les ententes sur l'autonomie gouvernementale.

Toutes ces questions, de même que les liens qui existent entre les droits issus des traités et la fonction gouvernementale, intéressent les Inuit. La première partie du présent document passe en revue les énoncés de principes émanant de l'Inuit Tapirisat du Canada, de ses organismes membres, du Comité inuit sur les affaires nationales et de la Conférence circumpolaire inuit, et concernant l'autonomie gouvernementale, les droits issus de traités ainsi que les rapports entre les Inuit et le gouvernement du Canada. La deuxième partie renferme des entrevues réalisées avec des chefs inuit sur divers points se rapportant aux droits issus des traités et à la fonction gouvernementale : la *Charte canadienne des droits et libertés*, l'identité inuit et la citoyenneté canadienne, l'obligation de fiduciaire du gouvernement fédéral, la protection constitutionnelle offerte aux ententes sur l'autonomie gouvernementale et sur les revendications territoriales, et la nature du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. La présente étude donne un aperçu de la position des Inuit sur diverses questions liées aux droits issus de traités et à la fonction gouvernementale (le titre des rubriques ne correspondant pas nécessairement à ce qui suit) :

1. la citoyenneté et les rapports que doivent entretenir les Inuit et le gouvernement du Canada;
2. l'identité des Inuit en tant que peuple habitant le Canada, mais habitant aussi la région circumpolaire;
3. la réforme constitutionnelle et le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale;
4. les modèles inuit d'autonomie gouvernementale au Canada;
5. les rapports existant entre le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, l'ethnicité et les objectifs des diverses collectivités inuit sur le plan de l'administration de leurs propres affaires;

6. les rapports existant entre l'obligation de fiduciaire qui incombe au gouvernement et le droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale;
7. la reconnaissance des ententes sur l'autonomie gouvernementale en tant que traités;
8. le droit à l'autodétermination tel que défini par le droit international, et les rapports existant entre cette notion et celle de droit inhérent à l'autonomie gouvernementale que reconnaît le droit canadien.

PARTIE I EXAMEN DES ÉNONCÉS DE PRINCIPES ET AUTRES PUBLICATIONS DES INUIT

Les Inuit et le droit des peuples à l'autodétermination

En inuktitut, le mot «inuit» signifie «personnes». Il ne peut désigner que ceux et celles à qui l'on donnait autrefois le nom d'«Esquimau», que les Inuit considèrent comme péjoratif. Mais le mot «Inuit» signifie aussi «peuple», d'où la possibilité d'en faire un générique pour désigner d'autres groupes ethniques ou raciaux¹¹.

Dans leurs énoncés de principes et autres déclarations décrivant les rapports qui doivent exister entre eux et le gouvernement du Canada ainsi que la place qu'ils occupent dans le monde, les Inuit se décrivent souvent comme un peuple au sens politique et juridique, ce qui leur confère l'ensemble des droits reconnus à tous les peuples par le droit international en matière de droits de la personne, y compris celui à l'autodétermination. En anglais, ils ont également utilisé pour se désigner les expressions *nation* ou *nation of people*; ils constituent une nation possédant une langue, une culture et une organisation sociale qui leur sont propres, et leur territoire couvre la plus grande partie de l'Arctique canadien. En 1980, le Comité inuit sur les affaires nationales a précisé que, au même titre que d'autres peuples autochtones, la nation inuit avait été reconnue par la

Proclamation royale de 1763. C'est dans le grave problème constitutionnelle auquel les Inuit doivent faire face depuis 1867 que réside, selon lui, l'incapacité du gouvernement fédéral de respecter le principe d'un rapport de nation à nation et de reconnaître une fois pour toutes le statut de peuple que leur donne la Constitution¹².

Dans un énoncé de principes détaillé, la Conférence circumpolaire inuit définit les Inuit comme un peuple autochtone qui se distingue des autres par son histoire et sa culture ainsi que par le territoire qu'ils occupent et qui transcende toutes les frontières politiques¹³. Elle déclare aussi que le droit international s'applique aux Inuit et que ceux-ci doivent avoir, tant au Canada qu'à l'étranger, le statut de peuple :

[TRADUCTION] Il est essentiel que les Inuit soient reconnus et désignés, tant au pays qu'à l'échelle internationale, comme formant un «peuple» distinct. Les Inuit ne constituent pas simplement une «population» ou une «minorité». Ces termes injustes ne servent qu'à leur refuser, ou à amoindrir, le statut, les droits et l'identité qui leur appartiennent en propre en tant que peuple autochtone. La reconnaissance des droits des Inuit passe d'abord par l'utilisation, par les gouvernements, de termes et de notions précis qui tiennent compte du point de vue des intéressés¹⁴.

Divers mémoires déposés par des Inuit insistent sur ce statut de peuple, et sur ce droit qu'ils ont d'être reconnus comme tel non seulement au Canada, mais dans tous les territoires circumpolaires. En 1987, le Comité inuit sur les affaires nationales¹⁵ a fait valoir que la survie et l'épanouissement des Inuit en tant que peuple reposent sur l'adoption de dispositions constitutionnelles explicites et, au chapitre des revendications territoriales, de politiques qui reconnaissent le principe de l'autonomie gouvernementale¹⁶. De l'avis des Inuit, l'imposition, sans le consentement de ceux-ci, de structures gouvernementales et de lois qui leur sont étrangères témoigne de leur non-reconnaissance en tant que peuple par le gouvernement du Canada¹⁷.

La présidente de l'ITC, Rosemary Kuptana, a souligné que pour bien saisir les objectifs que poursuivent les Inuit en matière d'autonomie gouvernementale, il faut d'abord reconnaître aux Inuit le statut de peuple et à tous les peuples, le droit à l'autodétermination¹⁸. De l'avis de l'ITC, lorsque l'autodétermination cède la place à l'indépendance pure et simple dans les revendications d'un peuple, ce ne peut être qu'en raison d'un refus flagrant, de la part du gouvernement, de reconnaître les droits fondamentaux de ce peuple. Sur ce point, le Canada n'a rien à craindre des peuples autochtones tant qu'il demeure disposé à négocier avec eux des ententes leur permettant d'accéder à l'autonomie gouvernementale¹⁹. L'indépendance n'est pas la seule et unique forme d'autodétermination. Celle-ci peut, en effet, se réaliser à l'intérieur du territoire existant sous la forme, par exemple, d'une union de plusieurs peuples dans un État fédéral²⁰. Les efforts déployés par les Inuit du Canada autour de la question de leur autonomie gouvernementale (discussions sur la réforme de la Constitution et négociation d'ententes sur l'autonomie gouvernementale dans le cadre constitutionnel actuel) sont donc considérés comme un aspect du dossier sur le droit des Inuit à l'autodétermination.

Les énoncés de principes émanant de l'ITC et de la CCI relativement aux droits des Inuit à l'autonomie gouvernementale et à l'autodétermination sont étayés par une analyse réalisée à la lumière des normes internationales en matière de droits de la personne. Les Inuit affirment par ailleurs qu'ils possèdent déjà le droit à l'autonomie gouvernementale, ce qui peut peser lourd dans la reconnaissance d'un droit inhérent à cet égard en l'absence d'une réforme constitutionnelle. Si le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale fait partie des droits ancestraux confirmés au paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*²¹, on peut en déduire qu'il est déjà protégé par la Constitution et qu'il

n'est pas nécessaire que des changements soient apportés à celle-ci pour prendre effet.

Face à cette prétendue dualité du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, il convient de comparer les droits ancestraux (collectifs) des autochtones et les droits de la personne et d'établir les rapprochements qui peuvent être faits. Les Inuit affirment que certains de leurs droits ancestraux, dont celui à l'autodétermination, constituent des droits fondamentaux de l'être humain, et qu'il y a interdépendance entre le droit à l'autodétermination et les droits individuels. Dans un mémoire soumis à la Commission royale sur les peuples autochtones en mars 1994, l'ITC parle du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale comme d'un droit ancestral qui est en même temps un droit fondamental, c'est-à-dire : 1) qu'il ne saurait en aucun temps être éteint, et 2) qu'il s'agit bien d'un droit «existant» au sens de l'article 35. On y laisse entendre, par ailleurs, que l'interprétation que la common law donne des droits ancestraux des autochtones a souvent servi à restreindre le droit de ces peuples à l'autodétermination, et que certains aspects de cette interprétation devraient être révisés à la lumière des principes internationaux en matière de droits de la personne — des principes comme celui de l'égalité des peuples, et des droits égaux pour tous. L'ITC maintient que la responsabilité de fiduciaire qui incombe au gouvernement oblige celui-ci à respecter les droits fondamentaux des Inuit, y compris celui à l'autodétermination²². C'est dans cette optique que l'association recommande que la Constitution soit modifiée de façon à reconnaître le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, et que le droit à l'autodétermination soit reconnu dans une charte des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Pour justifier leur droit à l'autonomie gouvernementale, les Inuit ont parfois invoqué «le fait que les peuples aborigènes ont un statut particulier et qu'ils constituent une nation à l'intérieur même du Canada²³».

Ces dernières années, l'ITC a de plus en plus laissé de côté la thèse du statut particulier au profit d'une analyse fondée sur la reconnaissance des mêmes droits pour tous les membres d'une collectivité²⁴. Cette analyse des droits collectifs et des aspirations des Inuit à l'autonomie gouvernementale a fait son apparition il y a quelque temps déjà dans les énoncés de principes émanant des Inuit. C'est le cas de l'exposé que le CIAN présentait en 1983 au Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat, où l'on revendique pour les Inuit le même droit qu'ont les autres collectivités de façonner les institutions gouvernementales canadiennes :

À l'encontre des immigrants des minorités qui sont venus ici attirés par la promesse ou la possibilité de trouver la liberté, nous ne nous sommes pas rendus vers une société déjà établie en sachant qu'il nous faudrait apprendre de nouvelles langues et nous adapter à un nouveau mode de vie. Au contraire, la terre, ici, était à nous, et nous prenions des décisions en fonction de notre propre façon de voir les choses.

Or, un nouveau système juridique importé a tout simplement fait fi de cela, et nous nous sommes donc trouvés sans droits reconnus. En effet, nos droits fondamentaux à un gagne-pain tiré de l'exploitation des ressources naturelles et de la terre nous ont été niés ou ils ont été oubliés. Étant donné notre éloignement de vos propres centres, et parfois aussi à cause de la loi, comme c'est le cas également pour les Indiens, nous nous situons à l'extérieur du système politique. Nous ne votons pas, et d'ailleurs, nous n'avons ni le droit ni la possibilité de le faire. Même aujourd'hui, notre population est fragmentée et divisée en fonction de frontières provinciales et de limites de circonscriptions fédérales, de telle sorte que certains candidats ou députés estiment que cela ne vaut même pas la peine de se rendre dans le nord pour faire campagne et s'adresser à nous.

Cette situation est inacceptable. Nous estimons avoir le droit de participer pleinement et également à la vie politique canadienne et au processus électoral. Nous voulons donc obtenir des pouvoirs et la possibilité de participer davantage aux affaires locales ou régionales, afin d'être sur un pied d'égalité avec les autres Canadiens, et ce, *grâce au règlement des revendications territoriales, à des modifications constitutionnelles et à notre participation au sein des gouvernements régionaux des Territoires du Nord-Ouest, du nord du Québec et du Labrador*. Nous avons

besoin des mêmes pouvoirs et des mêmes possibilités que les autres Canadiens à l'échelle nationale²⁵. [C'est moi qui souligne.]

D'aucuns pourront toujours affirmer que le statut particulier des peuples autochtones ou leurs droits à l'autonomie gouvernementale ne leur viennent pas de leurs origines ethniques ou de leur «autochtonie», mais bien du fait que le colonialisme les a privés de leur droit à l'autodétermination. Un spécialiste des Nations Unies a déclaré que le droit à l'autodétermination peut être considéré comme un droit à la fois individuel et collectif en ce sens que chaque personne a le droit de vouloir que le peuple auquel elle appartient soit libre de toute emprise coloniale et qu'il puisse librement gérer ses affaires politiques, économiques, sociales et culturelles²⁶. Comme en témoigne l'extrait reproduit ci-dessus, les Inuit font une distinction entre leur situation et celle des populations immigrantes, qui ont choisi le Canada et dont le gouvernement fédéral et les provinces respectent, dans une certaine mesure, le droit à l'autodétermination. D'après Rosemarie Kuptana, la notion de peuple colonisé est sous-entendue dans l'expression «peuple autochtone» :

[TRADUCTION] Nous n'employons pas l'expression «peuple autochtone» dans l'espoir d'obtenir un statut ou des droits particuliers, mais bien pour désigner des peuples qui se trouvent privés de leur droit à l'autodétermination. Il ne s'agit pas d'une notion anthropologique, mais plutôt d'une réalité socio-politique, celle de victimes du colonialisme à qui l'on refuse de façon arbitraire, et donc discriminatoire, de reconnaître leur droit à l'autodétermination²⁷.

Les Inuit ont réclamé que leur soient appliquées les normes internationales en matière de droits de la personne, qui prévoient que tous les peuples sont égaux et qui leur reconnaissent à tous le droit à l'autodétermination²⁸. Ils faisaient allusion, notamment, à deux pactes adoptés par les Nations Unies²⁹ qui reconnaissent à tous les peuples le droit de disposer d'eux-mêmes. Dans une déclaration faite devant le Comité préparatoire de la Conférence mondiale des droits de l'homme, la

Conférence circumpolaire inuit a souligné que la réaffirmation de l'universalité, de l'indivisibilité et de l'interdépendance de ces droits passe nécessairement par la réaffirmation du principe des droits égaux pour tout le monde et la reconnaissance des autochtones en tant que membres à part entière de la grande famille humaine³⁰. L'universalité des droits de la personne signifie que tous les êtres humains (lorsque l'on parle des droits individuels) et tous les peuples (lorsqu'il est question des droits collectifs) possèdent les mêmes droits, inaliénables et fondamentaux. Le concept de l'indivisibilité, lié à celui de l'universalité, suppose que tous les droits de la personne, sans exception, sont accessibles à tout le monde, c'est-à-dire qu'un individu ou un groupe ne saurait avoir accès à certains droits, mais non à d'autres. Enfin, le concept de l'interdépendance signifie que la jouissance d'un droit dépend de la jouissance de certains autres droits. Au mois de mars 1994, l'ITC déclarait ce qui suit :

[TRADUCTION] Nous revendiquons le droit à l'autodétermination en vertu de ces normes que l'on qualifie d'universelles en matière de droits de la personne et dont on dit qu'elles garantissent à tous les peuples dignité et égalité. Ces droits sont universels ou ils ne le sont pas. C'est le principe de l'égalité qui est en jeu dans la reconnaissance, pour notre peuple, des mêmes droits dont jouissent tous les autres peuples³¹.

L'ITC et la CCI ont insisté sur l'interdépendance qui existe entre les droits individuels et le droit à l'autodétermination, soulignant au passage qu'aux Nations Unies on considère ce droit comme une condition essentielle à l'application et à la protection de tous les autres³². La CCI devait déclarer ce qui suit concernant l'interaction entre les droits individuels et les droits collectifs :

[TRADUCTION] Les Inuit sont d'avis que l'égalité de tous les peuples est indispensable à la protection pleine et entière des droits *individuels* aussi bien que des droits collectifs. En effet, ce sont très souvent des théories fondées sur la supériorité que certaines origines ou certaines valeurs culturelles peuvent donner à un groupe qui servent à justifier la violation des droits de certains individus. Les Inuit demeurent fermement convaincus que le

respect mutuel de tous les peuples peut contribuer de façon importante au respect des droits individuels, et que ce n'est que dans la mesure où l'on reconnaît ce principe fondamental que l'on est vraiment prêt à s'attaquer au racisme, à la xénophobie et à toutes les autres formes d'intolérance³³.

Cette approche fait des droits collectifs et individuels les éléments nécessaires, et complémentaires, d'un régime des droits de la personne digne de ce nom. Les associations inuit approuvent la version actuelle du Projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones³⁴, élaboré par le Groupe de travail sur les populations autochtones, parce qu'elle correspond à leur propre vision des choses³⁵. Au chapitre de l'autodétermination, l'article 3 prévoit ceci :

Les populations autochtones ont le droit de disposer d'elles-mêmes. En vertu de ce droit, elles déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

La contribution active des Inuit à la rédaction de cette déclaration des Nations Unies depuis 1985 est relatée par Dalee Sambo dans un article intitulé «Indigenous human rights: The role of Inuit at the United Nations Working Group on Indigenous Peoples³⁶».

L'ethnicité et les aspirations des Inuit à l'autonomie gouvernementale

L'importance du droit que revendiquent les Inuit de se faire reconnaître comme l'un des peuples vivant au Canada a été expliquée comme suit :

[TRADUCTION] Ce n'est pas notre race au sens de nos traits physiques qui unit les Inuit, mais bien plutôt notre culture, notre langue, nos territoires traditionnels, notre société, nos lois et nos valeurs, tout ce qui fait de nous un peuple. Notre humanité a une expression collective, et refuser de nous reconnaître en tant que peuple équivaut à refuser de nous reconnaître en tant que membres à part entière de la grande famille humaine. La protection de nos droits individuels nous permettra de nous intégrer à la population dominante, mais non de survivre en tant que peuple, en tant qu'Inuit³⁷.

Cette déclaration établit une importante distinction entre la notion de race et celle de culture, tout en précisant aussi le rapport qui existe entre les deux au chapitre du droit à l'autodétermination. Celui-ci y est défini comme le droit fondamental qu'ont les Inuit d'exprimer leur appartenance à une collectivité, à un peuple, non pas en fonction de traits raciaux (c.-à-d. physiques), mais bien en fonction de valeurs et d'aspirations communes qui les unissent. Outre la reconnaissance du peuple distinct qu'ils constituent, c'est le droit d'exprimer publiquement (par opposition à strictement entre eux) et politiquement leur identité collective que revendiquent les Inuit. Leurs aspirations à l'autodétermination ne résultent pas d'une quelconque xénophobie, pas plus qu'elles ne viennent d'un groupe ethnique qui, pour citer Daniel Patrick Moynihan, «définissent leurs amitiés d'après leurs aversions³⁸». Les vues exprimées par les Inuit témoignent d'une reconnaissance de l'interdépendance des peuples dans le monde actuel, ainsi que d'un respect inébranlable de tous les peuples et de leurs droits fondamentaux. C'est ce qui ressort de leur intérêt pour les normes nationales et internationales en matière de droits de la personne, pour le fédéralisme canadien et toutes les formes d'autonomie gouvernementale basées sur des critères autres que raciaux, pour des questions de portée globale comme la paix et l'environnement, autant de préoccupations constantes pour des organisations comme la Conférence circumpolaire inuit.

Les associations inuit établissent fréquemment une distinction entre les institutions gouvernementales «autochtones» et «mixtes». La notion d'administration publique n'ayant aucune base ethnique est nettement favorisée par les organisations régionales inuit qui constituent l'Inuit Tapirisat du Canada. Dans un gouvernement «mixte», les critères de participation et d'élection ne sont pas limités à des critères fondés sur la race, le groupe ethnique ou les ancêtres³⁹.

Michael Ignatieff oppose quant à lui les notions de «nationalisme civique» et de «nationalisme ethnique» dans son récent ouvrage intitulé *Blood & Belonging*. Pour lui, le mot «nationalisme» désigne la conviction que tous les peuples du monde sont divisés en nations ou peuples capables de disposer d'eux-mêmes, que ce soit dans le cadre d'institutions autonomes organisées au sein d'un État, ou dans dans celui d'un État indépendant. Dans ce contexte, l'expression «nationalisme civique» désigne la conviction qu'une nation devrait se composer de tous les individus — indépendamment de leur race, de leur couleur, de leurs convictions personnelles, de leur sexe, de leur langue ou de leurs origines ethniques — qui souscrivent au credo politique de cette nation, également définie comme un groupe de citoyens égaux, bénéficiaires des mêmes droits et unis par un attachement patriotique à un ensemble de procédures et de valeurs politiques reconnues et acceptées par tous. L'expression «nationalisme ethnique», enfin, désigne la conviction que la conscience nationale d'un individu est héritée et non pas choisie, et que c'est la nation qui définit l'individu plutôt que l'inverse⁴⁰.

Les conflits violents qui font rage en Europe et en Afrique et dans lesquels s'affrontent différents groupes ethniques (appartenant souvent à la même race) constituent de nos jours une préoccupation internationale de premier plan. Certains observateurs tiennent pour acquis qu'à partir du moment où la préservation de la diversité ethnique prend une dimension politique, le conflit devient inévitable compte tenu du fait que la vaste majorité des États se composent d'une multitude d'ethnies⁴¹. C'est alors toute la question de l'appartenance à un groupe ethnique qui devient suspecte, de même que la possibilité, dans les faits, d'accorder à *tous les peuples* le droit à l'autodétermination. Comme le souligne David Maybury-Lewis, on désigne souvent la lutte pour le maintien de la diversité ethnique par le terme péjoratif de «tribalisme» :

[TRADUCTION] Le mot «tribalisme» est un mot déplacé que l'on utilise trop souvent de nos jours pour parler du fait ethnique.

Pourtant, ce qui est en jeu ici n'est rien d'autre que le sentiment, plus ou moins profond, d'appartenir à un peuple en particulier. La notion de «tribalisme» ne sert qu'à accentuer davantage la dissension dont s'accompagne l'expression de l'appartenance ethnique⁴².

Pandaemonium : Ethnicity in International Politics, de Daniel Patrick Moynihan, porte sur l'explosion de l'URSS en une multitude de petits États, et sur ses conséquences. L'auteur y déplore la disparition de cette «stabilité relative» qui, selon lui, caractérisait les relations internationales au temps de la guerre froide. Sans aller jusqu'à regretter cette époque ou le bloc communiste que formaient les pays de l'Est, Moynihan voit dans la désintégration de l'URSS le début d'une période plus violente que la précédente. Et cette violence, il l'attribue à l'affirmation, qualifiée de «primitive», des caractères ethniques. Il établit d'ailleurs un parallèle entre les suites de la guerre froide et le «pandémonium» (capitale du royaume des Enfers dans le *Paradis perdu*), parce que la chute du pouvoir central a permis aux sentiments ethniques de faire surface :

[TRADUCTION] J'ai écrit ce livre en guise d'avertissement. Après la période de stabilité relative que nous avons connue au temps de la guerre froide, notre monde est maintenant entré dans une période de luttes ethniques. Le phénomène s'explique de la façon suivante. Au fur et à mesure que les structures en place se sont effritées, et que l'idéologie a perdu de son pouvoir, les peuples se sont tournés vers des critères plus primitifs de détermination de leur identité. Et c'est sur la base de tels critères que les conflits ont fini par éclater. Pour tout dire, la notion de «purification ethnique» n'a rien de nouveau⁴³.

Ignatieff, Maybury-Lewis et Moynihan semblent tous les trois convenir que l'attachement des êtres humains à certains traits distinctifs semble satisfaire leur besoin commun d'appartenir à un groupe, et que l'histoire a démontré à quel point cet attachement peut être profond et durable. Cela dit, alors que Moynihan et Ignatieff y décèlent une menace claire à la cause du maintien de la paix et de la survie des droits individuels, Maybury-Lewis voit dans l'expression politique de la diversité

des groupes ethniques une réaction aux politiques d'assimilation de certains États, la suppression de ce qui peut distinguer ces peuples constituant pour lui la véritable source du problème :

[TRADUCTION] Le principe voulant que les efforts déployés pour reconnaître des cultures différentes de la nôtre et pour les faire coexister ne puissent mener qu'à d'interminables conflits ethniques n'est rien d'autre qu'un mythe. Pour tout dire, c'est par pure crainte que nous n'avons même pas essayé d'aller dans cette direction. Si seulement nous avons consacré au bon fonctionnement des systèmes fédéralistes autant d'énergie qu'à piétiner les groupes ethniques et à fabriquer de vastes sociétés homogènes, il est probable que les choses iraient mieux aujourd'hui [...] Ce que nous prenons pour du «tribalisme» — des individus qui s'accrochent à leur collectivité et qui la défendent contre leurs voisins — n'est que l'expression de l'attachement de ces individus à ce qui, dans leur collectivité, constitue la source de leur identité. C'est là un combat qui remonte à la nuit des temps et dont je n'entrevois pas la fin. Le problème auquel notre monde moderne doit faire face n'est pas le tribalisme. Il réside plutôt dans les efforts, systématiques mais vains, que nous avons consacrés à supprimer ces facteurs d'identité dont les humains semblent avoir besoin⁴⁴.

À la lumière des positions exprimées dans le cadre des forums constitutionnels et internationaux, les Inuit semblent également être d'avis que la marche à suivre pour assurer la paix entre les groupes ethniques consiste non pas à réprimer toute identité nationale ou ethnique, mais bien à reconnaître que ces groupes ont eux aussi le droit de survivre et de déterminer leur avenir politique. Pour les Inuit, la reconnaissance d'un droit de survie pour chaque nation semble s'accompagner d'une reconnaissance de l'interdépendance qui existe entre les peuples, que ce soit à l'intérieur d'un même pays ou à l'échelle internationale. Dans cette optique, la cause de la paix entre les groupes ethniques et de la survie de toutes les nations requiert un respect et un soutien mutuels.

La mise en place d'institutions fondées sur aucun critère ethnique pourrait constituer un moyen juste de faire passer de la théorie à la pratique le droit inhérent des Inuit à l'autonomie gouvernementale (droit à

l'autodétermination) et, en même temps, de reconnaître le principe de l'interdépendance des peuples au Canada. C'est dans le document de travail sur les questions constitutionnelles que l'ITC a soumis au très honorable Joe Clark en février 1992 que l'on trouve l'une des explications les plus justes de ce qui a pu amener les Inuit à favoriser avec autant de vigueur ce type d'institution :

[TRADUCTION] L'autodétermination au Canada pourrait prendre la forme d'institutions qui ne répondraient à aucun critère ethnique et qui correspondraient aux valeurs et aux objectifs de la majorité des Inuit. Compte tenu des caractéristiques géographiques et démographiques de l'Arctique canadien, cette forme de gouvernement représenterait pour un bon nombre d'Inuit le modèle le mieux adapté à leurs territoires traditionnels. Vu que c'est précisément dans cette voie que comptent s'engager la plupart des collectivités inuit, il conviendrait que la Constitution soit modifiée de façon à confirmer officiellement que ce modèle fait partie des différentes options offertes aux autochtones au chapitre de l'autonomie gouvernementale. La forme finale que prendront les institutions autonomes des Inuit fera l'objet de négociations régionales devant aboutir à la signature d'ententes individuelles. Il est probable que les pouvoirs exclusifs et les pouvoirs partagés de nos administrations y seront définis, de même que les domaines dans lesquels elles auront préséance. Ces ententes comporteront également des dispositions garantissant la représentation des Inuit au sein de ces administrations et confirmant les droits acquis, au cas où la situation démographique changerait. L'absence de critères ethniques représente pour la plupart des Inuit le moyen le plus efficace et le plus juste d'offrir à tous les habitants des différentes régions un bon gouvernement, d'où leur préférence pour ce modèle. Cela dit, c'est à chacune des organisations régionales inuit qu'il appartiendra de décider de l'opportunité de prévoir ou non des critères ethniques, selon que les ententes visant la mise en place d'administrations fondées sur des critères non ethniques garantiront de façon suffisante ou non la survie de la langue et de la culture inuit. Ces ententes négociées devront bénéficier de la protection constitutionnelle en tant que «traités» au sens du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*⁴⁵.

L'utilisation de l'expression «non ethnique» dans ce contexte risqué, et c'est involontaire, de s'avérer déroutante. En effet, le mot «ethnique», dont on se sert souvent pour parler de différentes «races» (au

sens de «groupes d'individus présentant des traits physiques qui leur sont propres»), peut aussi servir, dans un contexte culturel, pour parler de groupes qui se distinguent les uns des autres par leurs valeurs sociales, leurs modes de vie, leurs formes d'expression artistique, etc. En règle générale, les Inuit demandent à pouvoir mettre en place des institutions gouvernementales qui ne considéreront pas la question raciale comme un critère de citoyenneté. Cela dit, il ne faudrait pas penser qu'il ne se trouvera aucun élément ethnique dans les ententes sur les administrations autonomes du Nord. Quoi qu'il en soit, les organisations inuit croient que les administrations mixtes assureront la survie de la culture et de la langue inuit. Elles croient également, de toute évidence, que la supériorité numérique lors des élections permettra aux Inuit d'imprimer leurs valeurs culturelles dans ces administrations, sans pour autant violer les droits individuels des non-Inuit vivant dans ces territoires. Même si les organisations inuit préfèrent parler d'administrations mixtes ou populaires, il serait peut-être plus exact de parler d'administrations sans fondement racial.

L'exemple le mieux connu demeure sans doute ce territoire, le Nunavut, que les Inuit veulent aménager dans la portion est des Territoires du Nord-Ouest. Dans la première proposition officielle en vue d'un règlement des revendications territoriales des Inuit dans les Territoires du Nord-Ouest, on décrit le projet comme suit :

il s'agit essentiellement de créer un territoire, le Nunavut, dont la vaste majorité des habitants seront des Inuit. De cette façon, ce territoire et ses institutions refléteront mieux les valeurs et les perspectives des Inuit que ce n'est le cas à l'heure actuelle dans les Territoires du Nord-Ouest⁴⁶.

Bon nombre de révisions ont été apportées à cette proposition entre 1976 et 1993, date à laquelle a été adoptée la *Loi sur le Nunavut*⁴⁷, mais la notion fondamentale d'une survie de la culture rendue possible par le contrôle d'un gouvernement démocratique sans fondement racial est

demeurée intacte. Le gouvernement fédéral reconnaît cet objectif. Lors d'une réunion des ministres responsables des questions autochtones qui s'est tenue à Québec en mai 1994, réunion qui portait sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, il a décrit le Nunavut comme une voie d'accès à l'autodétermination et à la survie culturelle, indiquant ainsi qu'il comprend toute la latitude que requiert l'exercice du droit à l'autodétermination, du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, et qu'il comprend aussi que des administrations mixtes sont parfaitement capables de défendre les intérêts culturels des Inuit dans des régions où ceux-ci représentent, et devraient continuer de représenter, la majorité de la population. L'autodétermination dans le cadre du modèle mixte est possible dans la mesure où les territoires relevant des nouvelles administrations regroupent une majorité inuit.

Dans deux autres régions visées par des revendications territoriales, soit l'Arctique de l'Ouest et le Nord québécois, on s'est prononcé en faveur de ce modèle⁴⁸. Cette préférence semble reposer sur la possibilité qui s'offre ainsi d'étendre la compétence des nouvelles administrations aux terres de la Couronne plutôt que de la limiter aux terres visées par les ententes portant règlement des revendications. Les Inuit sont tout à fait conscients, en effet, de ce que doivent endurer les Indiens forcés de demeurer sur des terres de réserve.

Les Inuit ont pris soin de préciser que la formule du gouvernement mixte ne représente d'intérêt pour eux que dans la mesure où ils demeurent supérieurs en nombre sur leurs territoires traditionnels. Leurs associations ont indiqué que si cette condition n'est pas respectée, ils pourraient se tourner vers d'autres formules, basées sur des critères ethniques, ce qui serait conforme au principe qui veut que le droit d'un peuple à l'autodétermination lui donne en tout temps celui de déterminer son avenir politique et le type d'administration qui lui convient le mieux. Le recours aux origines comme critère d'établissement de la citoyenneté n'a rien

d'inusité dans les démocraties libérales. Dans bien des pays, la citoyenneté sera reconnue strictement aux descendants des citoyens, comme en Allemagne, alors que dans d'autres pays, dont le Canada et les États-Unis, elle est également reconnue aux descendants d'immigrants. Une autre possibilité qui s'offre aux Inuit serait d'exiger une certaine forme de représentation garantie au sein des nouvelles administrations afin de parer à un éventuel bouleversement du paysage démographique.

Il est peut-être possible de mettre en place des administrations territoriales ou régionales ayant pour seul fondement ethnique les pouvoirs inhérents des peuples autochtones, que le *Black's Law Dictionary* définit comme des pouvoirs dont l'exercice découle d'un droit naturel et qui ne viennent d'aucune source extérieure⁴⁹. On peut dire que, comme les provinces au moment de leur entrée dans la Confédération, les peuples autochtones possèdent déjà des droits inhérents⁵⁰. L'étendue des pouvoirs dont seront investies les nouvelles administrations pourra être déterminée dans les ententes sur l'autonomie gouvernementale, mais pas nécessairement celle des pouvoirs inhérents, antérieurs aux dites ententes.

La recherche d'un fondement théorique particulier concernant les pouvoirs des nouvelles administrations risque de retarder indûment la mise en place de celles-ci. Question d'accélérer le processus, certaines collectivités inuit seront peut-être prêtes à accepter des pouvoirs délégués par le fédéral ou les provinces, à la condition toutefois qu'il soit entendu de quelque façon que ces pouvoirs viennent d'abord et avant tout du peuple et qu'il ne saurait être question de les leur retirer. Le rôle des instances fédérales et provinciales pourrait être perçu comme se limitant simplement à la définition la plus nette possible des pouvoirs qu'il est convenu d'accorder à une administration nouvellement reconnue ou constituée, les mesures législatives en question ne faisant que restituer aux peuples autochtones des pouvoirs dont la colonisation les avait jusqu'alors privés. Par exemple, dans la *Loi sur l'autonomie gouvernementale des*

*premières nations du Yukon*⁵¹, on semble avoir pris soin d'éviter de dire que des pouvoirs leur sont «accordés». On indique plutôt que chacune des Premières nations visées «peut» édicter des textes législatifs dans les domaines figurant dans une certaine annexe, ce qui peut être interprété comme une clarification de la portée du pouvoir «inhérent» de faire des lois. Par contre, le fait que ce soit une loi du Parlement qui définisse les champs de compétence des Premières nations peut donner l'impression que les pouvoirs ainsi définis ont été dévolus ou délégués par le gouvernement fédéral. En d'autres mots, il subsiste une ambiguïté quant à la source des pouvoirs dont les premières nations visées disposent en vertu de cette loi. (Pareille ambiguïté n'est possible que dans la mesure où l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* peut être interprété comme englobant le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale dans les «droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones».)

À cet égard, il est intéressant de noter qu'une proposition soumise conjointement par les Inuvialuit et les Gwich'in en vue de la création d'un gouvernement «populaire» dans l'Arctique de l'Ouest insiste sur le fait que les pouvoirs détenus par la nouvelle administration seraient dévolus plutôt que délégués par le gouvernement fédéral⁵². Dans une entente-cadre qui a été conclue récemment entre le gouvernement du Québec et le négociateur en chef du Comité constitutionnel du Nunavik, et qui doit régir les négociations relatives à l'autonomie gouvernementale, il est également prévu de discuter du «transfert» des pouvoirs à l'Assemblée du Nunavik.

En règle générale, la *délégation* des pouvoirs désigne le transfert provisoire de ces pouvoirs d'un secteur du gouvernement à un autre, alors que le *transfert* peut avoir une connotation permanente. Dans le cas des pouvoirs énoncés dans une entente que reconnaît la Constitution, il serait peut-être préférable de parler de «transfert», terme jugé plus conforme que celui de «délégation» à la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

Autre détail à noter, toujours dans le projet des Gwich'in et des Inuvialuit, tout en réclamant l'adoption d'une loi fédérale portant création d'une administration régionale et en définissant les pouvoirs, on précise que la légitimité de cette administration et son pouvoir de légiférer lui viennent des collectivités elles-mêmes. Autrement dit, la loi fédérale établit les limites des pouvoirs détenus par la nouvelle administration, mais ceux-ci ne sauraient être exercés sans l'approbation des collectivités visées :

[TRADUCTION] Le Comité propose un modèle d'administration régionale aux pouvoirs étendus, dont un bon nombre sont actuellement exercés par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest ou par le gouvernement du Canada. Ces pouvoirs seraient non pas délégués, mais bien dévolus au moyen d'une loi. En matière de législation, certains pouvoirs des nouvelles administrations auraient préséance sur ceux que détient actuellement le gouvernement territorial [...] Fait à souligner, les pouvoirs législatifs de l'administration régionale ne prendront effet que lorsque l'assemblée régionale (constituée de conseillers élus) aura décidé d'exercer lesdits pouvoirs. Les pouvoirs législatifs exercés par l'administration régionale lui viendront des collectivités elles-mêmes, par l'entremise de leurs représentants à l'assemblée. Ce n'est qu'à cette condition qu'elle pourra exercer pareils pouvoirs⁵³.

Des administrations «autochtones» ou «mixtes» pourraient également être constituées au niveau communautaire par les Gwich'in ou les Inuvialuit.

L'intérêt que portent les Inuit à la question des pouvoirs inhérents de légiférer ressort clairement de ces propos de l'ITC lors des discussions sur la réforme constitutionnelle :

Les pouvoirs souverains en matière de législation au Canada ne sauraient être séparés strictement entre Ottawa et les provinces, les autres ordres de gouvernement devant alors se contenter des pouvoirs qui leur ont été délégués par les hauts fonctionnaires fédéraux et provinciaux. La Constitution du Canada doit être modifiée de façon à ce que soient clairement reconnus les droits des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale. D'autres régions du pays ont négocié leur entrée dans la Confédération et se sont vu accorder le pouvoir exclusif de légiférer dans les domaines d'intérêt purement local. Les autochtones n'ont jamais eu la même

chance de déterminer les modalités de leur union avec le Canada et de veiller à ce qu'elles soient inscrites dans la Constitution. Le mythe des deux peuples fondateurs venus de France et d'Angleterre ne fait aucun cas de la contribution ni des besoins des autochtones en leur qualité de premiers habitants du Canada. C'est cette injustice politique que doit redresser la modification demandée au chapitre de l'autonomie gouvernementale. Par le passé, le débat constitutionnel a porté d'abord et avant tout sur l'opportunité pour les peuples autochtones d'accepter les pouvoirs que leur délégueraient les autorités fédérales et provinciales. Les autochtones continuent d'affirmer avec force qu'ils n'ont jamais renoncé à leurs droits en matière d'autonomie gouvernementale, ce qui signifie en même temps que ces droits ne sauraient leur venir d'ailleurs⁵⁴.

Cet intérêt se justifie en partie par la nécessité, pour les organisations régionales inuit, d'arriver à la table de négociation munies de pouvoirs déjà officiellement reconnus :

[TRADUCTION] la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale placera sur un pied d'égalité les différentes parties aux négociations des ententes. Cela incitera, par ailleurs, les gouvernements fédéral et provinciaux à négocier en toute bonne foi⁵⁵.

Les organisations inuit ont entrepris de dresser une liste des liens qui existent entre les notions de droits ancestraux et de droits de la personne. Les propositions axées sur l'autonomie gouvernementale reposent sur les droits ancestraux des autochtones, considérés pour l'occasion comme des droits fondamentaux, individuels et collectifs, et témoignent d'un effort de marquer des points sur les deux tableaux. L'objectif poursuivi, toujours le même, est clair — mettre en place dans les territoires traditionnels des Inuit des gouvernements élus démocratiquement qui correspondent aux aspirations et aux valeurs des Inuit.

Pragmatisme et théorie

Les chefs inuit disent souvent qu'ils s'intéressent davantage à cette fin ultime qu'est la mise en place d'administrations autonomes qui répondent aux besoins de leurs collectivités, qu'aux débats sur d'abstraites principes politiques ou juridiques. Les arguments invoqués par les Inuit pour faire reconnaître leur droit à l'autonomie gouvernementale dans un cadre politique et juridique avec lequel ils n'ont à peu près rien eu à voir représentent sans doute un moyen d'arriver à cette fin — une fin qui peut paraître plus importante que les moyens. Les fondements théoriques des arguments utilisés dans un système juridique et politique dominé par des non-Inuit représentent d'abord et avant tout des moyens d'exprimer les objectifs politiques des Inuit en des termes qui suffisent à convaincre la société canadienne tout entière. C'est ce qui ressort des propos tenus par le regretté chef inuit Mark R. Gordon, pour qui les notions de revendications territoriales et de droits ancestraux des autochtones ont été introduites dans le débat par des avocats non inuit. Elles ne sont pas «de notre invention», mais elles ont été utilisées par les Inuit «avec l'intention de prendre des décisions pour nous-mêmes⁵⁶». Les Inuit ont opté pour une utilisation pratique et prudente des traditions juridiques occidentales, comme en témoigne la déclaration suivante de l'Inuit Tapirisat du Canada :

[TRADUCTION] Sur le plan politique, le rapport de pouvoir inégal qui existe entre les décideurs non autochtones et les peuples autochtones offrait peu de chance à ces derniers de faire passer en terrain plus neutre un débat régi par les traditions juridiques occidentales. La décision de fonctionner à l'intérieur d'un cadre juridique commun, d'un cadre axé sur les droits de la personne ou de quelque autre cadre favorisant l'expression du droit des Inuit à l'autonomie gouvernementale, est une décision stratégique influencée par divers facteurs — politiques, juridiques et autres — très complexes. Forcés de faire valoir leur point de vue sur ce que sont leurs droits dans un système juridique qui leur est étranger, les Inuit se trouvent, à n'en pas douter, dans une situation plutôt désavantageuse⁵⁷.

Les aspirations des Inuit à l'autonomie gouvernementale et à l'autodétermination sur leurs territoires ont souvent été exprimées comme un désir d'exercer un meilleur contrôle sur leurs propres vies. Par exemple, l'Inuit Ratification Committee a précisé que l'un des objectifs poursuivis dans l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut était de faire en sorte que les Inuit participent davantage aux décisions concernant leur mode de vie, et que ce mode de vie soit mieux protégé⁵⁸. Dans une enquête menée auprès de femmes inuit, Pauktuutit affirme ce qui suit : «L'autonomie gouvernementale des autochtones n'est pas une notion abstraite qui a besoin d'être définie. C'est le moyen par lequel les Inuit peuvent recommencer à décider pour eux-mêmes⁵⁹.»

Les difficultés socio-économiques ainsi que les privations auxquelles les Inuit doivent actuellement faire face sont considérées comme ayant une dimension politique; elles sont perçues comme intimement reliées à la violation des droits civils et politiques des Inuit, et tout particulièrement celui à l'autodétermination. À cet égard, l'Inuit Tapirisat du Canada a affirmé ce qui suit :

La situation actuelle des Inuit — des conditions socio-économiques navrantes, un territoire morcelé, l'absence d'autonomie politique, une culture et une langue menacées — n'a rien d'accidentel, et elle ne résulte pas non plus d'actes politiques neutres qu'auraient posés les colons européens. On parle de colonialisme lorsque le pouvoir est exercé dans le but avoué de dominer d'autres peuples, à la lumière de théories basées sur la supériorité culturelle et raciale, et ce type de pouvoir constitue l'une des plus graves violations des droits de la personne⁶⁰.

Comme toujours, l'impact du colonialisme sur les Inuit se trouve décrit en termes de lois et de valeurs étrangères imposées sans que l'on tienne compte des systèmes social, politique et économique des Inuit, ni des effets négatifs que pouvait avoir une pareille situation. À titre d'exemple, voici ce que déclarait Josepi Padlayat, du Comité inuit sur les affaires nationales :

Lorsque les Qallunaats, c'est-à-dire les hommes blancs, ont commencé à s'installer dans notre pays en grand nombre, nous avons partagé avec eux nos terres et nos ressources, jusqu'à ce que, un beau jour, notre patrie soit devenue un territoire régi par les lois de quelqu'un d'autre. On a enseigné à nos enfants une langue différente de leur langue ancestrale, on nous a plongés dans un mode de vie nouveau, que cela nous plaise ou non. En bref, les nouveaux arrivants dans le nord se préoccupaient bien peu de nos droits territoriaux et de nos droits politiques, culturels et économiques. Nous participons donc au processus actuel avec la volonté de démontrer que, en tant qu'occupants originels de ce que l'on appelle aujourd'hui l'Arctique et le sous-Arctique canadien, nous avons des droits distinctifs qui doivent être consacrés dans la loi suprême du Canada, la constitution⁶¹.

Quant à la Conférence circumpolaire inuit, sa position est la suivante :

En tant que peuple autochtone habitant l'Arctique, les Inuit détiennent sur leurs territoires traditionnels des droits de possession, de propriété et de contrôle à l'égard du sol et du sous-sol [...] Il est important de reconnaître que les violations ou les abus des droits fondamentaux des autochtones sont le plus souvent liés à des questions d'exploitation des ressources. Les projets d'exploitation imposés par les gouvernements et des tierces parties ont servi à dépouiller ces peuples de leur droit à l'autodétermination, d'une assise territoriale et d'une base de ressources qui répondent à leurs besoins, de leurs moyens de subsistance, ainsi que d'autres droits fondamentaux⁶².

Tout en poursuivant, dans le dialogue en cours sur leur autonomie gouvernementale, des objectifs à caractère international, constitutionnel et régional, pour ne nommer que ceux-là, les Inuit concentrent le gros de leurs efforts sur la mise en place de structures régionales ou territoriales dans chacune des régions visées par leurs revendications : l'Arctique de l'Ouest, le Nunavut (l'Arctique de l'Est et du Centre), le Nunavik (Nord québécois) et le nord du Labrador. La position énoncée par les associations inuit nationales lors des discussions constitutionnelles et d'autres rencontres intergouvernementales découle des besoins et des objectifs exprimés par les régions représentées au conseil d'administration

de l'ITC, ainsi que par son président élu et par la présidente de Pauktuutit. (Le Nunavut se compose, de son côté, de trois régions également représentées au conseil de l'ITC : Baffin, Kitikmeot et Keewatin.) Les objectifs des organisations régionales inuit sont définis dans le cadre d'un processus permanent de consultation des collectivités. Les structures régionales et territoriales de gouvernement qu'elles réclament sont décrites plus loin.

Pour ce qui est des questions de compétence, le CIAN a indiqué que les Inuit réclament la parité avec les provinces dans des domaines comme l'éducation, la santé, la justice, la culture, les loisirs, le logement et la gestion des ressources renouvelables, un droit de regard dans certains domaines qui relèvent du gouvernement fédéral, comme la gestion et l'exploitation des régions et des ressources extraterritoriales, ainsi que la possibilité d'entrer en contact avec les Inuit habitant d'autres territoires circumpolaires⁶³.

Tout récemment, on résumait comme suit le dossier inuit :

Le débat touchant l'exercice de notre droit à l'autodétermination continuera de se dérouler sur un plan pratique et dans un climat de coopération avec tous les gouvernements dont l'influence s'étend jusque dans les territoires arctiques, comme le Canada, mais ce qui compte le plus à nos yeux, c'est d'être reconnu en tant que peuple. La souveraineté du Canada nous a été imposée sans qu'on nous consulte, et sans que l'on porte quelque attention à notre identité collective, ce qui constitue dans les deux cas, en droit international, une violation de notre droit à l'autodétermination. Cette situation doit être corrigée, et elle peut l'être de plusieurs façons : par la négociation d'ententes sur la mise en place d'administrations régionales autonomes, par la reconnaissance constitutionnelle de notre droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, et par la reconnaissance pleine et entière du droit des peuples autochtones de disposer d'eux-mêmes, conformément aux normes internationales en matière de droits de la personne⁶⁴.

Les Inuit et la citoyenneté

Les Inuit du Canada s'identifient aux autres Inuit du monde circumpolaire. En tant que membre de la Conférence circumpolaire inuit, l'ITC en appuie les déclarations portant que les Inuit forment un seul et même peuple. En même temps, dans le contexte des négociations constitutionnelles et des discussions sur l'autonomie gouvernementale avec les gouvernements canadiens, les Inuit se définissent eux-mêmes comme des citoyens canadiens appartenant à un peuple qui vit au Canada. La notion d'un peuple inuit vaut donc au Canada aussi bien que dans les territoires circumpolaires.

Les organisations inuit à tous les niveaux ont constamment répété que les Inuit ne considèrent pas la sécession (c.-à-d. l'indépendance pure et simple) comme une condition nécessaire à l'exercice de leur droit à l'autodétermination. Très souvent, ils ont affirmé leur désir de demeurer au sein du pays ainsi que de négocier pour chaque région des ententes sur l'autonomie gouvernementale et de faire modifier la Constitution de façon à y être reconnus comme un peuple qui détient un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Ces mesures, de même que le règlement des revendications territoriales des Inuit, sont considérées comme nécessaires pour que les Inuit puissent devenir des membres à part entière de la confédération. Par exemple, la Convention définitive des Inuvialuit ainsi que leur proposition concernant la mise en place d'un gouvernement régional dans l'Arctique de l'Ouest ont pour objet de donner aux Inuit des chances égales de participer au mieux-être de la société canadienne tout en protégeant leur culture et leur identité. Ils se définissent eux-mêmes à la fois comme des Inuvialuit et comme des Canadiens⁶⁵.

L'ITC a expliqué dans les termes suivants ce qui a amené les Inuit à choisir d'exercer leur droit à l'autodétermination en demeurant dans le Canada :

[TRADUCTION] Tout au long des négociations constitutionnelles, nous avons parlé de ce sentiment que nous avons d'être exclus du Canada. La principale questions que nous comptions aborder à cette table était le désir qu'ont les Inuit de se joindre enfin au Canada, en tant que peuple, en tant que membres à part entière de la Confédération.

Nous avons choisi d'exprimer ainsi le droit de disposer de nous-mêmes que nous reconnait le droit international, et ce, pour un certain nombre de raisons, toutes importantes :

1. le statut de membre à part entière de la Confédération nous assure un pouvoir de négociation plus fort que le statut de nation indépendante;
2. le partenariat avec le Canada est souhaitable en soi, les Inuit éprouvent un attachement profond à l'endroit de ce pays, et ils se définissent comme des Canadiens aussi bien que comme les membres d'un peuple qui attend d'être admis au sein de la fédération;
3. même si, en supposant que la séparation pure et simple soit souhaitable, nous ne croyons pas qu'elle soit possible du point de vue économique, ce qui en ferait un geste irresponsable sur le plan politique, compte tenu de notre faiblesse numérique ainsi que des défis socio-économiques que pose la vie dans le Grand Nord (le droit international ne reconnaît pas aux populations peu nombreuses et économiquement faibles le droit de disposer d'elles-mêmes).

Notre but en demandant qu'on nous laisse exercer notre droit à l'autodétermination n'est pas de nous séparer du Canada ou de rester isolés du reste des Canadiens, mais bien d'être reconnus comme un peuple vivant au Canada, et comme des citoyens canadiens. Ces paroles ne sauraient être interprétées comme un jugement que nous portons sur les choix posés par d'autres individus. Nous voulons simplement faire en sorte que l'on comprenne bien comment nous entrevoyons l'autodétermination⁶⁶.

Dans la même veine, la Conférence circumpolaire inuit affirme ceci :

Le droit à l'autodétermination est une condition essentielle à l'exercice et à la protection de tous les autres droits de la personne. Ce droit fondamental englobe le droit à l'autonomie gouvernementale. En demandant à pouvoir disposer d'eux-mêmes dans les régions circumpolaires, les Inuit cherchent non pas à démanteler des territoires existants, mais bien à contribuer au mieux-être des collectivités arctiques. Pour les questions

intéressant les Inuit et l'Arctique, ces gouvernements ont le devoir de faire participer les Inuit et d'obtenir leur consentement avant de mettre en oeuvre les initiatives proposées⁶⁷.

Tout en voulant préserver ce qui les distingue, les Inuit du Canada souhaitent donc faire partie intégrante de la confédération, à condition qu'on les reconnaisse comme un peuple qui détient un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Les Inuit qui se définissent comme citoyens canadiens sont nombreux, mais les autres résistent, principalement à cause du sentiment d'être tenus à l'écart qu'ils éprouvent en voyant qu'on refuse encore de les considérer tous comme membres d'un peuple parlant sa propre langue et possédant sa propre culture. Dans un rapport basé sur les résultats d'un sondage mené en 1991, Pauktuutit affirme ce qui suit :

[TRADUCTION] Comme l'indiquent les tableaux figurant à la fin du présent chapitre, une vaste majorité des femmes interrogées (84 %) estiment que les Inuit devraient avoir leur mot à dire en ce qui concerne les questions de portée nationale, comme l'unité canadienne et la réforme constitutionnelle, et un nombre égal d'entre elles sont d'avis aussi que la Constitution devrait reconnaître le droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale. Soixante pour cent de ces femmes se définissent comme canadiennes, ce qui est remarquablement peu élevé compte tenu du fait que tout au long de la précédente ronde constitutionnelle, les chefs inuit ont soutenu que le sentiment d'appartenance à la société canadienne était très répandu chez leur peuple. L'une des participantes s'est dite prête à porter le titre de Canadienne «dans la mesure où le Canada, et l'ensemble des Canadiens et Canadiennes, reconnaissent et protègent les langues et les cultures autochtones, et acceptent de traiter les autochtones sur un pied d'égalité». En fait, 72 % des répondantes croient que les Inuit du Canada sont victimes de racisme; 64 % affirment même avoir vécu de telles expériences. Tout en insistant fortement sur la nécessité que les Inuit puissent participer au processus décisionnel pour les questions intéressant tout le pays, les participantes à cette étude sont de moins en moins convaincues d'être un jour acceptées comme canadiennes. Et qui plus est, seulement une femme sur cinq (20 %) pense que le gouvernement traite les Inuit avec équité⁶⁸.

Dans un mémoire déposé lors de la 32^e conférence des premiers ministres provinciaux (1992), l'ITC déclarait que «les Inuit se considèrent comme des Canadiens — comme des membres à part entière, nonobstant ce qui les distingue, de la société canadienne», et que «la survie de l'identité propre des Inuit signifie en même temps la survie d'une partie intégrante de l'identité canadienne». Cela dit, un certain nombre d'Inuit (ainsi que le révèle le rapport présenté en deuxième partie) voient dans la citoyenneté canadienne une réalité politique qu'ils ont fini par accepter parce qu'ils ne paraissaient pas avoir d'autre choix. Pour d'autres, l'attachement à la notion de citoyenneté canadienne témoigne d'un attachement à la terre plutôt qu'au pays. L'enquête réalisée par Pauktuutit indique que plus du tiers des femmes inuit ne se reconnaissent pas comme citoyennes canadiennes.

La réforme constitutionnelle et le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale

C'est en 1978, lorsqu'une délégation inuit a comparu devant un comité spécial du Sénat et de la Chambre des communes afin de proposer des moyens de les faire intervenir plus directement dans le débat national sur la réforme constitutionnelle, que les Inuit ont commencé à se faire remarquer⁶⁹. En 1979, ils ont obtenu le statut d'observateurs lors de la Conférence des premiers ministres sur la Constitution. La même année, le Comité inuit sur les affaires nationales était créé dans le but de formuler ce qui constituait la position des Inuit sur la réforme constitutionnelle. Jusqu'à sa dissolution en 1987, le CIAN, sous la direction notamment de John Amagoalik et de Zebedee Nungak, s'est fait entendre à cet égard par divers comités parlementaires ou ministériels sur la Constitution.

En 1980, les Inuit ont appuyé le rapatriement de la Constitution, à la condition toutefois que certaines dispositions protègent explicitement leurs droits. De 1983 à 1987, le CIAN a participé à la série des conférences constitutionnelles prévues à l'article 37.1 de la *Loi constitutionnelle de*

1982. Ces conférences avaient pour objet de préciser l'interprétation à donner aux «droits existants — ancestraux ou issus de traités» dont parle le paragraphe 35(1) de la Loi. Les Inuit ont travaillé en étroite collaboration avec les autres peuples autochtones du Canada en vue de faire reconnaître officiellement les droits visés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ainsi que pour faire adopter les dispositions contenues dans ce qui devait devenir la *Proclamation de 1983 modifiant la Constitution*, qui accorde la protection constitutionnelle aux droits issus d'accords sur des revendications territoriales et qui garantit également aux personnes des deux sexes tous les droits visés à l'article 35. Mary Simon, du CIAN, était du nombre de ceux et celles qui ont le plus fait pour que soit confirmée cette égalité des sexes que prévoit le paragraphe 35(4) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Lors de conférences ultérieures, les Inuit et les autres peuples autochtones se sont acharnés à faire reconnaître dans la Constitution l'existence d'un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, ainsi qu'à faire approuver un processus de négociation et de confirmation constitutionnelle d'ententes sur la mise en place d'institutions autonomes. La reconnaissance explicite de ce droit inhérent était perçue par les Inuit comme un moyen de prendre officiellement leur place parmi les entités politiques formant la Confédération, et comme une garantie nécessaire contre l'assimilation et la perte de leur identité propre⁷⁰. En plus de participer aux conférences constitutionnelles consacrées expressément aux droits des autochtones, le CIAN s'est signalé dans le cadre du débat sur la réforme de la Constitution et celui concernant l'Accord du lac Meech (1987).

Dans un document publié en 1987, le CIAN a résumé comme suit certains des objectifs que les Inuit n'avaient toujours pas atteints au plan constitutionnel :

[TRADUCTION] Le CIAN réclame toujours que soient ajoutées dans la Constitution des dispositions portant :

- que les peuples autochtones sont reconnus comme ayant une culture distincte du fait de leur occupation séculaire de terres qui englobent le Canada d'aujourd'hui;
- que les peuples autochtones ont effectivement le droit de parler leur propre langue et de vivre selon leur propre culture;
- que les peuples autochtones ont effectivement le droit de posséder et d'utiliser les terres et les eaux (y compris la glace) dont ils ont besoin pour assurer leur subsistance;
- que les peuples autochtones ont effectivement le droit de participer à la gestion et à l'exploitation des ressources renouvelables et non renouvelables;
- que le droit des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale est reconnu;
- que les négociations visant des ententes locales, régionales, territoriales ou provinciales sur des questions liées à l'autonomie gouvernementale sont régies par des règles bien définies;
- que les ententes négociées en matière d'autonomie gouvernementale sont protégées par la Constitution;
- que le principe d'un financement suffisant des administrations autochtones est reconnu⁷¹.

Au lendemain de l'échec de la dernière Conférence des premiers ministres sur les questions autochtones, en 1987, aucun changement constitutionnel n'ayant été approuvé au chapitre de l'autonomie gouvernementale, les gouvernements fédéral et provinciaux se sont attaqués aux questions constitutionnelles intéressant le Québec. Les peuples autochtones ont été exclus de tout le processus de négociation qui devait aboutir à l'Accord du lac Meech. La question de la participation pleine et entière à toutes les conférences constitutionnelles touchant directement les autochtones ainsi que de la nécessité d'obtenir le consentement de ceux-ci avant d'apporter à la Constitution des modifications ayant des répercussions sur leurs droits avait été soulevée pendant des années par le CIAN. Les représentants des Inuit se sont joints à ceux des autres peuples autochtones pour protester contre la décision qui avait été prise de les exclure du débat. La même erreur ne devait pas se répéter lorsqu'un vaste éventail de questions constitutionnelles d'intérêt

national ont fait l'objet de nouvelles négociations, en mars 1992. Les Inuit et les autres peuples autochtones ont été représentés à toutes les réunions de hauts fonctionnaires en prévision des conférences des ministres responsables des affaires constitutionnelles et des conférences des premiers ministres sur les questions autochtones et l'autonomie gouvernementale, ainsi que des rencontres sur la réforme du Sénat, le partage des pouvoirs et la clause de société distincte pour le Québec.

Ce processus a été amorcé en septembre 1991, date à laquelle le gouvernement fédéral a présenté ses propositions en matière de réforme du Sénat. Des négociations réunissant les peuples autochtones et les gouvernements devaient avoir lieu en mars 1992. L'aboutissement de ces discussions a été l'Accord de Charlottetown, au mois d'août 1992, suivi d'un référendum constitutionnel en octobre. Tout au long de cette période, à compter de la réunion que l'Inuit Assembly on the Constitution a tenue à la mi-septembre à Pangnirtung, le programme constitutionnel des Inuit est demeuré très cohérent. Au fil des discussions et des négociations, l'ITC s'est concentré sur trois grands principes :

1. la reconnaissance constitutionnelle des Inuit en tant que peuple distinct;
2. la reconnaissance constitutionnelle du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale ainsi que d'un processus visant la conclusion d'ententes également protégées par la Constitution;
3. la participation directe, pleine et entière des Inuit à toutes les étapes du processus de réforme constitutionnelle⁷².

Ces trois principes se sont retrouvés à peu près intacts dans l'Accord de Charlottetown. Pour ce qui est du troisième de ces principes, toutefois, la réalité ne devait pas correspondre aux attentes des Inuit, l'Accord confirmant le droit de ceux-ci à une participation pleine et entière aux seules discussions portant sur des questions qui touchent directement

les peuples autochtones. Durant les négociations, d'autres principes sont également venus s'ajouter : la reconnaissance des administrations autochtones comme un troisième ordre de gouvernement au sens de la Constitution du Canada; la reconnaissance du droit inhérent de légiférer, en vertu de ce qu'on a appelé la «disposition contextuelle»; et le consentement des peuples autochtones à l'égard des modifications visant les dispositions constitutionnelles relatives à leurs droits.

L'importance que revêtent les problèmes constitutionnels qui n'ont toujours pas été réglés à la satisfaction des Inuit ressort clairement des déclarations de l'ITC. Les Inuit ont souvent répété qu'ils se sentent exclus de la scène politique canadienne, et ils continuent d'insister sur la nécessité qu'ils soient invités officiellement à se joindre à la fédération. Voici ce qu'a déclaré à ce sujet la présidente de l'Inuit Tapirisat du Canada :

[TRADUCTION] Du point de vue des Inuit, la Constitution du Canada, dans sa version actuelle, présente deux lacunes fondamentales. La première réside dans la façon dont elle a été rédigée, et l'autre, dans son contenu. La Constitution [à l'exception des dispositions contenues dans la *Loi constitutionnelle de 1982* au chapitre des droits ancestraux] ainsi que les gouvernements dont elle a rendu possible la création nous ont été imposés sans notre consentement. Personne n'est venu nous demander comment tracer les frontières des provinces, ni comment répartir les pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Le plébiscite tenu dans les T.N.-O. concernant les frontières des nouveaux territoires constitue une remarquable, et très récente, exception. On ne saurait s'étonner que ces failles dans le processus de rédaction aient donné lieu à d'autres failles dans le contenu, à savoir la non-reconnaissance du pouvoir de légiférer que détiennent déjà les peuples autochtones. Si l'on s'en tient à la Constitution, nous n'existons vraiment qu'en tant que l'un des champs de compétence du gouvernement fédéral⁷³.

Le projet de modification visant à donner aux administrations autochtones le statut d'ordre de gouvernement touchait directement le partage des pouvoirs prescrit dans la *Loi constitutionnelle de 1867* en ce sens qu'il reconnaissait officiellement le droit inhérent des peuples

autochtones à l'autonomie gouvernementale. La présidente de l'Inuit Tapirisat du Canada s'exprime en ces termes à ce sujet :

[TRADUCTION] L'exclusion des peuples autochtones de toute discussion concernant le partage des pouvoirs constitue une violation de nos droits fondamentaux en tant que peuple. Cette situation peut toutefois être redressée si l'on accepte de reconnaître dans la Constitution notre droit inhérent à l'autonomie gouvernementale [...] C'est là un principe essentiel qui touche la nature même des rapports entre les autochtones et le reste du Canada. La reconnaissance que nous sollicitons du droit des Inuit à l'autonomie gouvernementale nous mettrait du même coup sur un pied d'égalité avec toutes les autres peuples vivant au Canada. Cette reconnaissance doit refléter ce sentiment d'égalité et mettre un terme à la domination que des gouvernements non autochtones exercent en vertu de la Constitution à l'endroit des autochtones. Par exemple, la clause Canada prévoit que les administrations autochtones forment un des trois ordres de gouvernement du pays, ce qui reflète le principe qui veut que les administrations autochtones aient un statut constitutionnel comparable à celui du gouvernement fédéral et des provinces⁷⁴.

Au cours des années 90, les Inuit sont intervenus dans le débat en basant sur une fine analyse des droits de la personne leur définition de la nature, du fondement et de l'importance de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, ainsi que des manifestations régionales de ce droit inhérent. Celui-ci prend sa source dans tout ce qui distingue les Inuit des autres sociétés humaines, dans ce qui fait d'eux un peuple, et dans leur attachement indestructible à leurs territoires⁷⁵. Le mot «inhérent» laisse supposer que le droit à l'autonomie gouvernementale est, en réalité, un droit fondamental de la personne :

[TRADUCTION] Le mot «inhérent» figure dans le préambule des pactes des Nations Unies sur les droits de la personne. Il fait donc partie du vocabulaire international en cette matière. Lorsque les Inuit qualifient d'«inhérent» leur droit à l'autonomie gouvernementale, ils soulignent par là qu'il s'agit d'un droit qui peut être reconnu, mais jamais octroyé, qui peut être violé, mais qui ne saurait être éteint⁷⁶.

L'ITC a exposé en quelques points comment les Inuit définissent leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale :

1. c'est un droit fondamental qu'ils ont toujours possédé, et qui ne saurait être éteint (définition d'«inhérent»);
2. c'est un droit qui ne découle d'aucune entente (il n'est subordonné à rien);
3. les administrations mises en place par les autochtones en application de leur droit inhérent constituent un ordre de gouvernement au sens de la Constitution (elles forment l'un des trois ordres de gouvernement au Canada qui exercent sur certaines questions une compétence exclusive);
4. le consentement des peuples autochtones est nécessaire pour que puissent être définis les rapports qui doivent exister entre eux et les gouvernements fédéral et provinciaux (consentement requis);
5. le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale ne suppose aucun type particulier d'administration, les structures mises en place pouvant donc reposer ou non sur des critères ethniques (les Inuit n'ont pas à se limiter aux formes traditionnelles de gouvernement, et rien ne les empêche non plus de se joindre à d'autres collectivités dans l'exercice de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale)⁷⁷.

Au mois de mars 1992, lorsque les négociations constitutionnelles ont commencé, l'ITC a déposé des projets de modifications en réponse aux propositions soumises par le gouvernement fédéral, comme la clause Canada et celle reconnaissant le Québec comme une société distincte. Les modifications proposées par les Inuit portaient aussi sur leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et sur l'égalité de garantie des droits pour les deux sexes. Relativement à cette dernière question, l'ITC a recommandé que le paragraphe 35(4) de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne s'applique pas qu'aux droits ancestraux ou issus de traités. Dans une note explicative, l'association précise ce qui suit :

[TRADUCTION] D'aucuns diront que les droits des femmes autochtones sont désormais pleinement protégés en vertu des articles 15 et 28 ainsi que du paragraphe 35(4) de la Charte. Cela dit, on peut toujours se demander dans quelle mesure l'article 25, qui soustrait à l'application de la Charte les «droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones

du Canada», ne rend pas sans effet l'article 28 portant égalité de garantie des droits pour les deux sexes. On peut toujours s'interroger aussi sur la portée du paragraphe 35(4), qui ne couvre peut-être pas les «autres droits ou libertés» dont parle l'article 25. Quels que soient les arguments invoqués de part et d'autre, le texte actuel empêche explicitement tous les gouvernements — fédéral, provinciaux et autochtones — de passer des lois ou bien d'octroyer ou de reconnaître des droits d'une façon qui ne témoigne d'aucune discrimination basée sur le sexe. La solution à ce problème est double : d'abord, préciser que le paragraphe 35(4) couvre bien «les droits ou libertés dont il est fait mention à l'article 25», et enfin, confirmer explicitement que l'égalité de garantie des droits pour les deux sexes qu'offre le paragraphe 35(4) s'applique aux lois fédérales, provinciales et autochtones⁷⁸.

Toujours en mars 1992, l'ITC a déposé un projet de modification visant à reconnaître le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, la nouvelle disposition devant être séparée du paragraphe 35(1), lequel confirme déjà les «droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones». Cette distinction se justifiait de deux façons :

1. afin d'éviter que le mot «existants» ne laisse supposer que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale de l'un ou l'autre des peuples autochtones du Canada a été éteint de quelque façon;
2. afin que soit clairement reconnue l'existence d'un troisième ordre de gouvernement⁷⁹.

C'est cette formule qui devait finir par être adoptée dans l'Accord de Charlottetown (et dans le projet de texte juridique rendu public en octobre 1992), de même qu'une disposition de plus longue portée en matière de garantie de droits égaux pour les deux sexes, une autre (la clause Canada) reconnaissant que les administrations autochtones forment l'un des trois ordres de gouvernement au pays, et d'autres dispositions tenant compte aussi des arguments présentés par les Inuit.

Les négociations et les consultations qui ont eu lieu dans les collectivités inuit dans le cadre du processus qui a abouti à la signature de l'Accord de Charlottetown et au référendum constitutionnel, ont contribué

à établir un fort consensus national chez les Inuit sur la question de l'autonomie gouvernementale. Lors du référendum d'octobre 1992, un bon nombre de votants inuit se sont montrés favorables à l'Accord de Charlottetown. Malgré les résultats négatifs à l'échelle nationale, les Inuit estiment que la reconnaissance politique de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale par dix provinces et par le gouvernement fédéral est un point sur lequel il n'est plus possible de faire marche arrière⁸⁰.

Depuis l'échec de l'Accord de Charlottetown, les Inuit se sont fixé un programme réalisable dans le cadre constitutionnel actuel. Ce programme comporte la mise en place de nouvelles administrations dans les quatre régions arctiques visées par les ententes portant règlement des revendications globales des Inuit. Les problèmes soulevés jusqu'à présent demeurent sans solution, mais les Inuit comptent revenir à la charge à la première occasion :

[TRADUCTION] Le nombre de voies favorables exprimées lors du référendum national témoigne d'un fort consensus national chez les Inuit en ce qui a trait aux grands principes qui doivent être reconnus dans la Constitution du Canada au chapitre de l'autonomie gouvernementale. Et comme nous l'avons maintes fois répété, la reconnaissance de notre droit inhérent à l'autonomie gouvernementale par les gouvernements fédéral et provinciaux est irréversible : une page importante de l'histoire du Canada vient de s'écrire. Les chefs inuit comptent soulever dès que possible les problèmes constitutionnels qui n'ont toujours pas été réglés à notre satisfaction, et ce, dans l'actuel cadre constitutionnel⁸¹.

Traités, droits issus de traités et protection constitutionnelle des ententes d'autonomie gouvernementale

Pour les Inuit, la conclusion de traités par le biais du processus de règlement des revendications territoriales et celui de la négociation d'ententes d'autonomie gouvernementale constitue un important moyen de reprendre contrôle sur les terres et les ressources et de rétablir le mode de vie inuit en général. On la perçoit aussi comme un processus essentiel

visant à faire des Inuit un peuple et des partenaires à part entière de la Confédération. Les sentiments d'aliénation et d'exclusion qu'éprouvent les Inuit semblent être liés à l'incapacité du Canada de s'occuper de leurs droits fondamentaux en tant que peuple, particulièrement dans les domaines de l'autonomie gouvernementale, de la langue et de la culture. En conséquence, les Inuit se montrent peu empressés à se dire Canadiens, comme le révèlent l'étude menée par Pauktuutit et les entrevues dont rend compte la deuxième partie du présent document.

L'expérience que les Inuit ont des traités a commencé avec la mise en oeuvre du nouveau processus de règlement des revendications territoriales, le premier document officiel, la Convention de la Baie James et du Nord québécois, ayant été signé en 1975. Il est évident qu'ils aimeraient que ce processus rende possible aussi la conclusion d'ententes sur l'autonomie gouvernementale assorties d'une protection constitutionnelle. Au fil des ans, les organisations inuit régionales et nationales ont affirmé que la Constitution doit protéger ces ententes et qu'elle doit renfermer une disposition précise reconnaissant, d'une manière générale, le droit des peuples autochtones à cette autonomie. En 1987, le Comité inuit sur les affaires nationales a déclaré ce qui suit :

[TRADUCTION] Les deux tiers des Inuit du Canada posséderaient leur propre gouvernement grâce à la création du Nunavut, mais le droit à l'autonomie gouvernementale des Inuit du Grand Nord ne serait pas protégé, la Constitution n'ayant pas été modifiée en ce sens. Par conséquent, la protection constitutionnelle du droit des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale demeure une priorité pour les Inuit. Il est nécessaire d'inscrire dans la Constitution un processus de conclusion d'ententes d'autonomie gouvernementale et de protection de celles-ci, et ce, afin de garantir la sécurité à long terme de l'ensemble des peuples autochtones⁸².

En 1987, le gouvernement fédéral a reformulé sa politique des revendications territoriales. Entre autres changements, il permettait la discussion d'une gamme plus étendue de questions touchant l'autonomie

gouvernementale dans le cadre de la négociation des revendications. À première vue, l'énoncé de politique de 1987⁸³ n'exclut pas la possibilité d'une protection constitutionnelle des accords sur des revendications territoriales. Néanmoins, en pratique, le gouvernement fédéral a insisté sur le recours à des négociations «parallèles» pour ne pas accorder de protection constitutionnelle aux ententes d'autonomie gouvernementale.

Le gouvernement fédéral actuel s'est montré, dans une certaine mesure, prêt à envisager la possibilité de consentir à une telle protection. Dans un discours prononcé en mai 1994, l'honorable Ron Irwin a indiqué que, à l'automne suivant, il discuterait probablement avec le Cabinet de l'éventualité de considérer les ententes d'autonomie gouvernementale comme des traités au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le gouvernement du Québec a fait preuve d'une attitude semblable sur ce sujet, mais on ne sait jusqu'où il est prêt à aller. D'habitude, Terre-Neuve affirme qu'elle n'appuie pas la protection constitutionnelle des ententes de ce genre en l'absence d'une modification de la Constitution qui reconnaisse explicitement le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

Bien que les Inuit et d'autres (y compris certains gouvernements provinciaux, comme ceux de l'Ontario et de la Saskatchewan) aient rejeté cet argument, il est évidemment préférable d'inclure dans la Constitution des dispositions explicites qui reconnaissent le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et protègent les ententes conclues à cet effet. Le livre de Janet Keeping intitulé *The Inuvialuit Final Agreement*⁸⁴ soutient une thèse opposée à celle de Terre-Neuve. Par exemple, on peut juger que les droits issus de traités et d'accords sur des revendications territoriales sont protégés par la Constitution, tout en les considérant comme n'y étant pas inclus. Dans ce cas, on n'aurait pas à se préoccuper du mode de révision de la Constitution.

Par conséquent, celle-ci pourrait protéger les ententes d'autonomie gouvernementale, peu importe que le droit inhérent soit un droit ancestral existant ou non, si l'on qualifiait ces documents de traités ou si on les incorporait dans les accords sur des revendications territoriales. Le paragraphe 35(1) confirme et reconnaît les droits existants — ancestraux ou issus de traités. Le paragraphe 35(3) stipule, pour sa part, que sont compris parmi les droits issus de traités les droits existants qui sont issus d'accords sur des revendications territoriales. Prises ensemble, ces dispositions suggèrent deux moyens possibles de protéger constitutionnellement les ententes d'autonomie gouvernementale : on pourrait soit les qualifier de traités, soit inclure les questions relatives à l'autonomie gouvernementale dans les accords sur des revendications territoriales.

Néanmoins, les Inuit s'inquiètent quelque peu d'une protection constitutionnelle des ententes d'autonomie gouvernementale qui ne serait pas assortie d'une disposition reconnaissant explicitement leur droit inhérent à cette autonomie, étant donné leurs réserves à l'endroit de la doctrine de la common law qui traite des droits ancestraux. L'ITC a émis l'avertissement suivant :

[TRADUCTION] La constitutionnalisation des ententes d'autonomie gouvernementale peut être un moyen de faire en sorte que la loi fondamentale tienne compte de l'optique des Inuit. Cependant, les problèmes inhérents à la doctrine actuelle en matière de droits ancestraux subsisteraient. Il faudrait chercher à redéfinir la common law et la Constitution afin de mieux refléter le point de vue des Inuit sur leurs droits, et de rendre la législation canadienne sur les droits ancestraux compatible avec les normes internationales relatives à l'égalité des droits et à l'autodétermination des peuples⁸⁵.

Tout en soutenant que l'article 35 protège leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, les Inuit sont bien conscients du risque de plaider cette question fondamentale dans le cadre d'un système judiciaire désireux de confirmer sa propre légitimité. Ils préféreraient manifestement

une modification explicite qui confirmerait leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et protégerait constitutionnellement les ententes conclues à cet égard.

On n'est pas très bien fixé sur le statut international qu'accordent les Inuit à ces traités. La Conférence circumpolaire inuit a émis la déclaration de principes suivante au sujet de l'importance de la conclusion de traités et de l'inviolabilité des droits issus de ceux-ci :

[TRADUCTION] Il faudrait reconnaître que les ententes portant règlement des revendications territoriales et les traités conclus entre les Inuit et les gouvernements sont des moyens importants de veiller à faire respecter les droits des Inuit à l'égard des terres et des ressources et à solutionner d'autres questions fondamentales. Chaque fois que l'on conclut une entente ou un traité, le système judiciaire du gouvernement signataire doit garantir l'inviolabilité des droits conférés aux Inuit par ces documents⁸⁶.

Objectifs en matière d'autonomie gouvernementale régionale dans le cadre constitutionnel actuel

Dans la foulée de la conclusion de l'Accord de Charlottetown et du référendum de 1992, les organisations inuit ont cherché des moyens d'atteindre, dans le cadre constitutionnel existant, certains des objectifs régionaux en matière d'autonomie gouvernementale. Pour chacune des quatre régions devant faire l'objet d'accords sur des revendications territoriales, on a, pendant de nombreuses années, cherché à donner suite à des propositions formulées de longue date, et ce indépendamment du processus de réforme constitutionnelle. Le fait que les organisations inuit au niveau régional aient décidé de négocier l'autonomie gouvernementale dans le cadre constitutionnel actuel comporte un certain risque sur le plan de la protection, par la loi fondamentale, des ententes conclues dans ce domaine (voir la section précédente).

Pendant une vingtaine d'années, on a poursuivi résolument la création, dans l'Arctique de l'Est et du Centre, du territoire du Nunavut, et ce, indépendamment des discussions sur l'autonomie gouvernementale des

autochtones, qui revenaient périodiquement sur le tapis lors des pourparlers constitutionnels. Tout au long des discussions de 1992 sur la Constitution, la Fédération Tungavik du Nunavut et le gouvernement du Canada ont continué de négocier à part une entente portant règlement des revendications territoriales dans l'Arctique de l'Est et du Centre. L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut a été ratifié par les Inuit en novembre 1992 et signé par le premier ministre du Canada en mai 1993. Le terme «Nunavut», qui signifie «notre terre» en inuktitut, désigne les parties orientale et centrale des Territoires du Nord-Ouest aussi bien que le gouvernement prévu pour le nouveau territoire⁸⁷. En vertu de l'article 4 de l'Accord susmentionné, le gouvernement fédéral s'est engagé à déposer une loi portant que le Nunavut ne serait pas régi par le gouvernement du reste des Territoires du Nord-Ouest. Pendant les négociations, les Inuit ont insisté pour que tout accord conclu sur les droits fonciers dans l'Arctique de l'Est et du Centre soit lié à une entente qui permettrait de réaliser leur aspiration de longue date à un territoire comme le Nunavut. (Lors d'un référendum tenu sur ce sujet en 1982, les gens ont appuyé la partition des Territoires du Nord-Ouest en vue de la création du Nunavut.)

Dans l'Arctique de l'Ouest, les Inuvialuit ont cherché la mise en place d'un processus dans le cadre duquel ils discuteraient avec le gouvernement fédéral de leur proposition de créer un gouvernement régional qui régirait le reste des Territoires du Nord-Ouest après le partage. En fait, ils veulent conclure une entente d'autonomie gouvernementale avant cette division. À un moment donné, la région de l'Arctique de l'Ouest était incluse dans la proposition relative au Nunavut. Les revendications territoriales des Inuvialuit ont néanmoins fait l'objet de négociations distinctes. Lorsque, en fin de compte, on a tracé les frontières du Nunavut, on a exclu le territoire des Inuvialuit qui se trouve dans l'Arctique de l'Ouest.

La Convention définitive des Inuvialuit (CDI), qui a été conclue en 1984, ne traite pas d'autonomie gouvernementale sauf pour garantir aux Inuvialuit le même traitement qu'aux autres groupes relativement à la structure des institutions publiques dans l'Arctique de l'Ouest⁸⁸. Cette détermination à échanger maintenant avec les Inuvialuit sur les questions relatives aux institutions gouvernementales résulte des discussions qui se déroulent dans les Territoires du Nord-Ouest au sujet d'une nouvelle constitution pour la moitié occidentale qui restera après la création du Nunavut. Cet engagement découle aussi de l'entente de 1991 sur la revendication globale des Gwich'in, en vertu de laquelle le gouvernement fédéral promet de négocier avec ce peuple la mise en place d'administrations locales et régionales. En outre, le document comporte l'énoncé suivant :

[TRADUCTION] Au moyen des ententes d'autonomie gouvernementale, on visera à décrire la nature, le caractère et la portée du gouvernement autonome, à définir les rapports entre le gouvernement et les institutions gwich'in ainsi qu'à appliquer les critères du gouvernement populaire aux administrations que réclament les Gwich'in⁸⁹.

En juin 1994, le gouvernement fédéral a accepté d'entamer des négociations avec les Gwich'in et les Inuvialuit au sujet de la création d'un gouvernement régional pour l'Arctique de l'Ouest. Les municipalités et le gouvernement territorial participeront aux discussions.

La Labrador Inuit Association tente de conclure une entente d'autonomie gouvernementale qui viserait le nord du Labrador. Cette entente pourrait soit être incluse dans l'accord portant règlement de leurs revendications territoriales, soit faire l'objet d'un traité séparé. Pour ce qui est des revendications territoriales, les pourparlers en cours avec les gouvernements fédéral et provincial progressent peu et lentement. En outre, le gouvernement de Terre-Neuve et les Inuit du Labrador semblent

avoir des points de vue très divergents au sujet du territoire que viserait l'entente.

Dans le Nord québécois, les Inuit veulent raffermir et accroître les pouvoirs exercés par les institutions créées en vertu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, comme l'Administration régionale Kativik (ARK). Selon eux, l'ARK est une entité administrative. Les Inuit du Nord québécois demandent maintenant l'établissement d'un corps législatif qui leur soit propre, à savoir l'Assemblée du Nunavik. L'ARK est une administration publique mixte qui a été constituée dans le tiers septentrional de la province et qui regroupe des représentants de 13 villages. Parce qu'ils forment la majorité, les Inuit contrôlent effectivement l'ARK. Celle-ci, à cause de sa capacité d'imposition limitée, dépend financièrement de la province, ce qui nuit à son efficacité. En 1987, le Comité inuit sur les affaires nationales a conclu que l'ARK n'est pas suffisamment autonome⁹⁰.

Les conclusions semblables qu'ont émises les collectivités inuit du Nord québécois ont abouti à la formulation de la proposition actuelle qui porte sur l'établissement de l'Assemblée du Nunavik. En mai 1994, le gouvernement du Québec a nommé un négociateur chargé de discuter de cette question. On a conclu deux mois plus tard un accord-cadre destiné à orienter les pourparlers. Le gouvernement fédéral ne s'est pas encore engagé à participer aux échanges. (Selon l'accord-cadre conclu entre le Québec et les Inuit relativement aux négociations sur l'autonomie gouvernementale, le Canada doit participer à celles-ci lorsque les questions abordées relèvent de sa compétence.)

L'intérêt des gouvernements fédéral et provinciaux à discuter des objectifs des Inuit en matière d'autonomie gouvernementale varie au fil des ans. Par conséquent, ceux-ci jugent importante la disparition de l'engagement qui était inclus dans l'Accord de Charlottetown et selon lequel on promettait de négocier l'autonomie gouvernementale avec les

peuples autochtones. Peu après le référendum, l'Inuit Tapirisat du Canada a entrepris d'envisager un «processus national d'accession des Inuit à l'autonomie gouvernementale». Dans une résolution adoptée le 8 décembre 1992 par le conseil d'administration de cet organisme, on a chargé les dirigeants inuit nationaux [TRADUCTION] «de faire le nécessaire pour entamer, avec le gouvernement fédéral, des pourparlers qui aboutiront à la conclusion d'un accord portant sur la mise en place d'un processus de négociation de l'autonomie gouvernementale des Inuit. Ce processus doit être accessible à toutes les régions inuit, correspondre aux besoins et aux objectifs particuliers de chacune d'elles, et offrir la possibilité de négociations bilatérales et trilatérales». La présidente et le vice-président de l'ITC ont rencontré le très honorable Jean Chrétien en 1993, à l'époque où il était chef de l'opposition et où le Parti libéral du Canada était en train de rédiger son énoncé de politiques sur les affaires autochtones. En fin de compte, ce parti, dans sa plate-forme électorale, s'est engagé à appuyer la mise sur pied d'un processus national d'accession des Inuit à l'autonomie gouvernementale⁹¹.

Lors de rencontres avec l'ITC, le ministre des Affaires indiennes, l'honorable Ron Irwin, a assuré la présidente de l'organisme, Rosemarie Kuptana, que le gouvernement fédéral donnerait suite aux promesses contenues dans la plate-forme électorale libérale, communément appelée «Livre rouge». Le gouvernement fédéral a également fait part de son intérêt à conclure, avec l'ITC, un accord politique sur la réalisation de ses engagements électoraux. L'organisme a, quant à lui, proposé la signature d'un accord politique qui porterait spécifiquement sur l'autonomie gouvernementale et qui donnerait suite à la promesse formulée dans le Livre rouge au sujet d'un processus national d'accession des Inuit à l'autonomie gouvernementale. Lorsque l'ITC a présenté sa proposition, le gouvernement fédéral ne s'était pas encore engagé à mettre sur pied un processus en vertu duquel il négocierait avec les Inuvialuit l'établissement

d'un gouvernement populaire régional dans l'Arctique de l'Ouest. Chaque région peut maintenant se prévaloir d'un processus de négociation, mais il n'existe aucune politique ou déclaration fédérale officielle sur l'autonomie gouvernementale des Inuit.

L'accord politique aurait pour but principal de confirmer les rapports entre le gouvernement fédéral et l'ensemble des Inuit du Canada, de tenir compte du fait que ceux-ci constituent un peuple unifié vivant dans quatre régions arctiques et de prendre acte de l'engagement du gouvernement fédéral à participer à la négociation de la mise en place de structures autonomes dans chacune de ces régions. Selon l'ITC, le gouvernement fédéral jouerait, lors de la négociation et de la mise en oeuvre de l'autonomie gouvernementale des Inuit, un rôle légèrement différent dans chaque région inuit :

[TRADUCTION] En ce qui concerne l'Arctique de l'Ouest, le gouvernement fédéral s'engagerait à entreprendre, en collaboration avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, des négociations bilatérales avec l'Inuvialuit Regional Corporation au sujet de l'établissement d'un gouvernement régional. Pour ce qui est du Nunavik, le gouvernement fédéral promettrait de participer, sur invitation, aux pourparlers tenus entre le gouvernement du Québec et les Inuit du Nord québécois au sujet de la création de l'Assemblée du Nunavik. Par ailleurs, le gouvernement du Canada confirmerait son engagement à collaborer, tel que convenu, avec Nunavut Tunngavik et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest à la mise en place du gouvernement territorial du Nunavut, tout en veillant à ce que les organismes inuit de cette région disposent des ressources nécessaires pour participer efficacement aux travaux de la Commission d'établissement du Nunavut. Relativement au nord du Labrador, le gouvernement fédéral s'engagerait à continuer de collaborer avec les Inuit de la région et le gouvernement de Terre-Neuve à la rédaction d'une entente globale en matière d'autonomie gouvernementale⁹².

En plus de tenter d'obtenir un engagement politique officiel à l'égard des objectifs des différentes collectivités, l'ITC demande que l'on promette de financer la participation des organisations inuit régionales aux négociations sur l'autonomie gouvernementale. L'organisme veut aussi

qu'on lui verse des fonds pour coordonner à l'échelle nationale du traitement des questions relatives à cette autonomie. L'accord politique proposé regrouperait donc dans un document ayant une portée nationale les engagements du gouvernement fédéral à l'endroit des objectifs susmentionnés.

En général, l'ITC est d'avis que le gouvernement fédéral n'a pas accordé toute l'attention voulue à ces objectifs, alors qu'il dispose d'une politique au sujet de la tenue de «négociations sur l'autonomie des collectivités indiennes». Ce groupement et ses organisations membres insistent pour que l'on mette en oeuvre des programmes destinés aux seuls Inuit dans de nombreux domaines, y compris l'autonomie gouvernementale et l'habitation. On estime que l'on pense trop souvent aux Inuit après coup et qu'on leur propose des programmes qui sont conçus surtout en fonction des conditions de vie des Premières nations, qui sont très différentes des leurs. On s'inquiète tout autant du fait que le gouvernement fédéral, pour ce qui est des Inuit, refile aux gouvernements provinciaux et territoriaux son obligation de fiduciaire et ses responsabilités en matière de programmes.

Modèles inuit de gouvernement autonome

Selon les Inuit, la réforme constitutionnelle a pour but non pas de formuler des modèles de gouvernement autonome, mais plutôt d'élaborer des principes généraux qui reconnaissent la place qu'ils occupent au Canada et le fait qu'ils forment un peuple disposant d'un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale ainsi que du droit de protéger et de promouvoir sa langue, sa culture, ses traditions et ses valeurs. On devrait discuter de modèles précis de gouvernement autonome inuit lors des négociations régionales. Les Inuit, qui ont dit préférer des structures mixtes de gouvernement, n'excluent pas la possibilité d'opter pour des modèles autochtones plus tard.

On a élaboré des propositions spécifiques à chacune des quatre régions de l'Arctique visées par des ententes portant règlement de revendications territoriales. Les gouvernements mixtes sont attrayants, car ils peuvent garantir le contrôle et la gestion des terres domaniales situées sur les territoires traditionnels des Inuit ainsi que le contrôle et la gestion des terres conférées par les ententes. Les Inuit exerceraient ce contrôle soit parce qu'ils constitueraient la majorité sur le territoire visé (par exemple au Nunavut), soit parce que les structures gouvernementales mises en place feraient d'eux des intervenants de poids même s'ils se trouvaient en minorité (des propositions ont été formulées en ce sens relativement au projet de gouvernement régional de l'Arctique de l'Ouest). Par ailleurs, on ne veut pas écarter la possibilité d'établir des gouvernements autonomes «ethniques».

Pour ce qui est de l'Arctique de l'Est, le gouvernement fédéral s'est engagé, en vertu de l'article 4 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, à recommander au Parlement l'adoption d'une législation portant création d'un gouvernement territorial dans cette région. Adoptée par le Parlement en juillet 1993, la *Loi sur le Nunavut*⁹³ doit entrer en vigueur d'ici le 1^{er} avril 1999. Les articles 23 à 27 de la Loi établissent la compétence législative du nouveau gouvernement territorial, notamment dans les secteurs suivants : l'administration de la justice, les institutions municipales et locales du Nunavut, les hôpitaux et les oeuvres de bienfaisance, les impôts directs, les licences, la propriété et les droits civils, l'éducation, la préservation, l'utilisation et la promotion de l'inuktitut, la préservation du gibier et, d'une façon générale, toutes les matières d'intérêt purement local ou privé. Le gouvernement territorial du Nunavut pourra contrôler la gestion et la vente de certaines terres domaniales. Le paragraphe 28(2) prévoit que le Cabinet fédéral peut, dans l'année suivant l'adoption, désavouer une loi de la législature. Les Inuit joueront un rôle majeur dans la planification de la mise en oeuvre de la *Loi*

sur le Nunavut. La partie III de celle-ci crée la Commission d'établissement du Nunavut. Trois des neuf administrateurs de l'organisme sont choisis sur une liste de candidats fournie par Tungavik Inc. Les autres sont nommés par le gouvernement fédéral et le chef du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

Ni l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, ni la législation qui le ratifie ne contiennent de disposition excluant l'article 4 de l'Accord (l'engagement à établir le Nunavut) de la protection constitutionnelle conférée à ce document. Cependant, l'Accord politique sur le Nunavut et la *Loi sur le Nunavut*, qui précisent les modalités de la réalisation de cet engagement, ne sont pas protégés par la Constitution, comme on peut le lire dans l'article 4.1.3 de l'Accord sur les revendications territoriales. En conséquence, la Constitution sauvegarde la promesse d'établir le gouvernement territorial du Nunavut, mais non la compétence législative de celui-ci, parce qu'elle est décrite dans la *Loi sur le Nunavut*. Nunavut Tunngavik⁹⁴ préférerait que le gouvernement du Nunavut jouisse d'une plus grande protection constitutionnelle. De surcroît, il souhaite poursuivre, avec le gouvernement fédéral, les discussions sur la compétence du nouveau territoire, surtout dans le domaine des ressources naturelles⁹⁵.

L'article 2.7.4 de la convention définitive sur le Nunavut prévoit qu'aucune de ses dispositions n'a pour effet de priver les Inuit de leur identité de peuple autochtone ni de compromettre leur capacité de bénéficier des droits constitutionnels existants ou futurs accordés aux autochtones. Cette clause de sauvegarde constitutionnelle est assujettie à la clause d'extinction en vertu de laquelle les Inuit renoncent à l'ensemble de «leurs revendications, droits, titres et intérêts ancestraux, s'il en est, dans des terres et des eaux situées à quelque endroit du Canada». Néanmoins, les Inuit interprètent cette disposition dans un sens strict; selon eux, elle ne s'applique qu'aux droits fonciers qu'ils détenaient auparavant et ne vise pas

les droits à l'autonomie gouvernementale ni d'autres éléments de leur programme constitutionnel, notamment la protection de leur langue et de leur culture.

Dans l'Arctique de l'Ouest, les Inuvialuit tentent d'obtenir l'autonomie gouvernementale depuis plus de 20 ans. À l'origine, le projet de revendication territoriale relatif au Nunavut incluait la région de l'Arctique de l'Ouest (contrairement à la convention définitive sur le Nunavut) et prévoyait l'établissement d'une municipalité régionale de l'Arctique de l'Ouest en plus de la création du gouvernement territorial du Nunavut. La proposition de gouvernement régional formulée par les Inuvialuit n'est pas abordée dans le texte de l'accord définitif sur les revendications territoriales relatives à l'Arctique de l'Ouest (la Convention définitive des Inuvialuit, datée du 14 juin 1984). Cependant, le paragraphe 4(3) de la Convention prévoit que l'on doit accorder aux Inuvialuit le même traitement qu'aux autres groupes autochtones pour ce qui est de l'attribution de pouvoirs gouvernementaux.

De l'avis de l'Inuvialuit Regional Corporation, il est évident que l'autonomie gouvernementale est une question en suspens pour les Inuit de l'Arctique de l'Ouest. En outre, la société souhaite la mise en place d'un [TRADUCTION] «régime fonctionnel de gouvernement régional et communautaire pour l'Arctique de l'Ouest [...] bien avant la partition des Territoires du Nord-Ouest⁹⁶».

La Convention définitive des Inuvialuit et la législation fédérale de ratification⁹⁷ renferment des dispositions qui éteignent «toutes» les revendications autochtones «sur» la région désignée. Tout comme dans le cas des dispositions semblables qui sont incluses dans l'entente portant règlement des revendications territoriales du Nunavut, les Inuit donnent à ces clauses un sens strict; elles ne s'appliqueraient qu'aux droits fonciers qu'ils possédaient avant l'adoption de la législation de ratification. (En échange de l'extinction de leurs droits, les Inuit bénéficient, en vertu des

accords sur leurs revendications territoriales, de divers avantages, dont une indemnité en espèces et la propriété garantie de leurs terres dans la région désignée.)

Concernant la persistance possible des droits ancestraux à l'autonomie gouvernementale dans l'Arctique de l'Ouest, on peut se fonder sur le paragraphe 4(3) de la Convention définitive des Inuvialuit, en vertu duquel le Canada s'engage à accorder aux Inuvialuit le même traitement qu'aux autres peuples autochtones lors de la restructuration des institutions publiques ou des gouvernements. De plus, le paragraphe 3(6) du même document préserve la capacité des Inuvialuit de bénéficier de droits constitutionnels futurs ainsi que leur identité de peuple autochtone du Canada⁹⁸.

Ayant déjà fait part de la préférence des Inuvialuit pour une forme de gouvernement régional «populaire» (mixte), l'Inuvialuit Regional Corporation (IRC) veut entreprendre des négociations sur ce sujet avec le gouvernement fédéral. Les gouvernements autonomes des collectivités de la région pourraient être autochtones ou mixtes. L'IRC prévoit que le gouvernement territorial fera partie de la délégation canadienne. Selon cet organisme, le gouvernement régional serait baptisé «gouvernement du district de l'Arctique de l'Ouest».

[TRADUCTION] La nature et le statut [de celui-ci] seront précisés dans l'entente d'autonomie gouvernementale à négocier. Une loi fédérale rendrait exécutoires l'entente et les structures du gouvernement autonome. Plus tard, lors de la partition des Territoires du Nord-Ouest, la constitution du nouveau «Territoire de l'Ouest» tiendrait compte des structures gouvernementales prévues⁹⁹.

L'IRC est d'avis que sa proposition de mars 1993 relativement au gouvernement du district de l'Arctique de l'Ouest constitue un moyen pratique d'acquérir la compétence législative. Selon ce texte, [TRADUCTION] «l'autonomie gouvernementale est synonyme de délégation du pouvoir de légiférer et de transfert de compétence; il ne s'agit pas

seulement de l'octroi d'un rôle administratif¹⁰⁰.» La proposition commune qu'ont présentée les Gwich'in et les Inuvialuit plus tard au cours de 1993 concorde avec ce document dans une large mesure.

La proposition mise de l'avant en mars 1993 par l'IRC comporte un projet d'entente relative à l'autonomie gouvernementale des Inuvialuit qui aborde une gamme étendue de sujets et définit la structure, les compétences et les rouages du futur gouvernement. On s'est manifestement inspiré de dispositions de l'Accord de Charlottetown pour rédiger les objectifs fondamentaux du projet, qui se lisent ainsi :

[TRADUCTION]

- a) reconnaître et confirmer le droit inhérent des Inuvialuit à l'autonomie gouvernementale au sein de la région de l'Arctique de l'Ouest du Canada;
- b) accorder aux Inuvialuit le pouvoir de préserver et de développer leur langue, leur culture, leur économie, leur identité, leurs institutions et leurs traditions;
- c) donner aux Inuvialuit le pouvoir de développer, de maintenir et de renforcer leurs liens avec leurs terres, leurs eaux et leur environnement, afin qu'ils puissent diriger et maîtriser leur développement en tant que peuple, conformément à leurs valeurs et à leurs ordres de priorité, et assurer l'intégrité de leur société;
- d) favoriser l'application des principes et l'atteinte des buts énoncés dans la Convention définitive des Inuvialuit;
- e) faire en sorte que, dans l'Arctique de l'Ouest, le gouvernement soit plus équitable et efficace grâce à une délégation de pouvoirs gouvernementaux et à un transfert de compétence;
- f) prévoir l'établissement d'organismes ou d'institutions gouvernementaux autonomes qui favorisent la participation de l'ensemble des résidents de la région de l'Arctique de l'Ouest¹⁰¹.

On propose que le Conseil du district de l'Arctique de l'Ouest puisse avoir la compétence législative dans les domaines suivants :

- a) les relations avec les gouvernements communautaires et la coordination des activités des gouvernements locaux;
- b) la culture, les loisirs et la langue;

- c) les services publics du District;
- d) le développement économique et les programmes de retombées économiques pour le Nord;
- e) l'éducation;
- f) l'octroi de droits miniers;
- g) l'aménagement du territoire et le zonage;
- h) les loteries et les casinos;
- i) les services municipaux;
- j) les parcs de district;
- k) l'habitation;
- l) la sécurité publique;
- m) le tourisme;
- n) la gestion de la faune;
- o) les domaines de compétence accessoire;
- p) tout autre domaine qui pourrait être ajouté à une date ultérieure¹⁰².

Dans le Nord québécois, la mise en oeuvre de mesures visant l'établissement d'un véritable gouvernement autonome pour le Nunavik (la région du Québec située au nord du 55° parallèle) constitue l'un des objectifs de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ). Bien qu'on ait, dans une certaine mesure, atteint cet objectif dans le cadre de la CBJNQ par la création de diverses institutions publiques comme des conseils scolaires et des conseils de santé dirigés par des Inuit, «il s'est bientôt avéré que le Nunavik manquait des pouvoirs et des structures requis par une autonomie gouvernementale efficace». De plus, «[o]n s'est rendu compte que les pouvoirs décisionnaires de la région étaient fragmentés en ce sens qu'ils sont divisés entre divers organismes qui travaillent indépendamment les uns des autres¹⁰³». Dans un mémoire présenté à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, les Inuit de la province déclarent :

Les Inuit veulent doter le Nunavik d'un gouvernement autonome sur lequel ils peuvent compter pour établir leurs priorités, déterminer leur avenir et assurer la survie et la croissance de leur culture et société¹⁰⁴.

Les Inuit du Nord québécois ont, eux aussi, opté pour une forme de gouvernement mixte et ont cherché à entamer des négociations à cette fin avec le gouvernement du Québec. À la suite d'un référendum tenu en 1987 dans la région, on a mis sur pied le Comité constitutionnel du Nunavik, que l'on a chargé de réaliser des consultations publiques et de rédiger éventuellement un projet de constitution. Amorcés en janvier 1991, les pourparlers avec le Québec ont été suspendus jusqu'à l'aboutissement des discussions sur la réforme constitutionnelle. Les Inuit ont déposé en février 1993 un document portant sur un accord politique possible relativement à l'autonomie gouvernementale des habitants du Nunavik. Le Québec a nommé Francis Fox au poste de négociateur spécial en mai 1994. Deux mois plus tard, les Inuit du Nunavik et le gouvernement du Québec concluaient un accord-cadre devant régir les négociations. Dans le préambule de ce texte, le gouvernement du Québec fait part de sa détermination à négocier une forme d'autonomie gouvernementale pour cette région. L'accord a pour but de favoriser l'efficacité des conversations visant à établir une assemblée et un gouvernement du Nunavik. Ces institutions, qui seraient mixtes, ont pour objet d'offrir [TRADUCTION] «aux Inuit et autres habitants des territoires situés au nord du 55^e parallèle un gouvernement autonome fort et efficace» et «un cadre pour le transfert graduel de pouvoirs et de ressources au Nunavik¹⁰⁵».

La première ébauche de constitution¹⁰⁶ proposée par les Inuit prévoit la création d'une assemblée du Nunavik composée d'au moins 20 membres et disposant des pouvoirs nécessaires dans tous les domaines propres à la bonne gestion de la région du Nunavik. Voici une liste partielle des domaines de compétence :

- les terres
- l'éducation
- l'environnement
- la gestion des ressources renouvelables et non renouvelables
- la santé et les services sociaux
- l'emploi et la formation

- les travaux publics et l'infrastructure
- le revenu et la fiscalité
- la justice
- la langue et la culture
- les transports et les communications
- les loisirs
- les régions au large des côtes
- les relations extérieures.

Les pouvoirs de ce nouveau gouvernement seraient reconnus ou transférés par l'Assemblée nationale du Québec (et peut-être aussi par le gouvernement fédéral). Cependant, [TRADUCTION] «les dispositions relatives à l'établissement de l'Assemblée et du gouvernement du Nunavik doivent respecter l'autorité de l'Assemblée nationale du Québec¹⁰⁷».

Dans la proposition sur le Nunavik, on envisage aussi l'institution d'un organe exécutif (un cabinet) et d'un système judiciaire, de même que l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* et d'une charte des droits et libertés des habitants du Nunavik. Ce dernier document viserait à [TRADUCTION] «protéger et favoriser des droits et libertés supplémentaires pour la population du Nunavik, et en particulier pour les Inuit à titre de peuple distinct et fondateur du Nunavik¹⁰⁸». L'inuktitut, le français et l'anglais seraient les langues officielles du Nunavik.

La Labrador Inuit Association (LIA) a examiné certains modèles de gouvernement autonome dans le cadre de nombreux ateliers tenus au fil des ans. Voici quelques-unes des options envisagées en 1987 : un gouvernement régional fondé sur des municipalités; un gouvernement régional administrant des enclaves fédérales comme celles qui ont été créées en vertu de la *Loi sur les Cris et les Naskapis* du Québec; un système d'institutions distinctes régissant chacune un domaine de compétence particulier; et un gouvernement territorial pour le nord du Labrador¹⁰⁹. En 1993, la LIA a présenté, relativement à la revendication globale des Inuit de la région, un projet d'accord de principe qui proposait

notamment un gouvernement mixte. Cependant, au moment d'écrire ces lignes, on n'avait pas encore arrêté le choix entre un gouvernement autochtone et un gouvernement mixte.

La LIA s'est montrée très intéressée par la reconnaissance du droit coutumier inuit dans tout accord sur les revendications territoriales relatif au nord du Labrador. Dans cette optique, le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et le droit à l'autodétermination constituent des concepts importants qui sous-tendent la façon dont la LIA perçoit l'autonomie gouvernementale. Le droit coutumier est considéré comme un élément fondamental de l'identité des Inuit du Labrador et de leurs revendications en matière gouvernementale et territoriale. On l'a décrit comme «le principal moyen grâce auquel les Inuit ont traditionnellement exercé leur droit à l'autonomie gouvernementale¹¹⁰». La LIA s'attend à faire reconnaître le droit coutumier inuit sur les «terres des Inuit du Labrador» et dans toute la région que viserait l'entente.

[TRADUCTION] De plus, la LIA croit que le droit coutumier constitue une question de fond pour ce qui est de l'autonomie gouvernementale des Inuit du Labrador. Dans ce contexte, l'Association étudie diverses modalités d'application du droit coutumier et tente de déterminer les institutions ou les autorités qui seraient compétentes dans ce domaine. Il s'agit de répondre aux questions suivantes, qui sont très importantes : les institutions autonomes et les ententes qui en permettent l'établissement doivent-elles être influencées par les coutumes des Inuit du Labrador? à quel point doivent-elles subir cet effet? ces institutions disposeront-elles des pouvoirs et de l'autorité dont elles auront besoin pour adopter des règles et des lois qui remplaceront et annuleront le droit coutumier des Inuit du Labrador¹¹¹?

En outre,

Les rapports entre le droit coutumier des Inuit du Labrador et le droit criminel et son administration constituent une question d'une importance cruciale. Dans ce cas, les principaux points à étudier sont la décentralisation administrative du service de police et le rôle que devraient jouer, le cas échéant, les *AngajukKauKatiget* (les anciens) relativement à la famille et à l'administration de la justice¹¹².

Bien que l'on considère le gouvernement fédéral comme le principal responsable en ce qui a trait aux droits fonciers et au droit à l'autonomie gouvernementale des Inuit, on juge la participation de la province nécessaire à la solution de nombreux problèmes qui se rattachent à ce domaine.

Les Inuit et l'obligation de fiduciaire

Les Inuit soutiennent que l'État fédéral entretient des relations de nature particulière avec eux en tant que peuple et qu'il a une obligation de fiduciaire à leur égard. De plus, ils sont d'avis que toute autorité législative exercée sur eux est assortie d'une responsabilité permanente de l'État :

[TRADUCTION] Tant que le Canada et les provinces exerceront des pouvoirs sur les peuples autochtones, ils auront la responsabilité spéciale d'user de leur autorité au mieux des intérêts de ces peuples¹¹³.

Lors d'entrevues, des dirigeants inuit ont fermement soutenu que le gouvernement fédéral conservera cette obligation de fiduciaire tant qu'il y aura des Inuit au Canada. On ne devrait pas non plus réduire la portée de cette obligation ni la modifier sans le consentement de ceux-ci. Ces dirigeants se sont dits très préoccupés des tentatives du gouvernement fédéral de refiler une partie de ses responsabilités aux provinces et aux territoires. Ils estiment que les gouvernements provinciaux ont un rôle à jouer dans la prestation de programmes et de services, comme ils le font pour les autres citoyens. Cependant, ils s'entendent généralement pour dire que les provinces ne sont pas de ce fait astreintes à une obligation de fiduciaire qui leur serait propre. Un seul d'entre eux pouvait envisager des situations dans lesquelles les gouvernements provinciaux s'acquitteraient d'une telle obligation à l'égard des peuples autochtones. Il semble que, au chapitre des relations avec l'État, les Inuit estiment que leur interlocuteur principal est l'État fédéral, surtout au chapitre de l'obligation de fiduciaire.

Le fait que le Canada ait cédé une partie de son territoire au Québec et permis aux gouvernements territoriaux et provinciaux d'exercer leur autorité sur des terres appartenant aux Inuit sans le consentement de ceux-ci a été décrit comme une violation de sa responsabilité de fiduciaire à l'endroit des Inuit et comme un non-respect des relations bilatérales reconnues par la *Proclamation royale de 1763*. En 1980, Eric Tagoona, coprésident du Comité inuit sur les affaires nationales, déclarait, au nom de celui-ci :

Nos relations bilatérales avec le gouvernement, comme en atteste la Proclamation royale, se détériorent progressivement au Canada depuis un siècle. Bien que la Proclamation royale n'ait jamais été révoquée, des lois unilatérales adoptées de temps à autre par le Parlement canadien, ont violé les principes essentiels de ce texte. Même si en vertu de ce dernier, le Canada n'a que des responsabilités déléguées ou de protection à l'égard des Inuit, nous n'avons pas été consultés par ce dernier lorsqu'il a cédé sa compétence sur une partie de notre territoire au Québec, par la voie de la Loi de l'extension des frontières de Québec de 1912. On ne nous a pas non plus permis de participer à l'établissement d'un système de gouvernement dans les Territoires du Nord-Ouest en vertu de la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest. Comme on ne nous a pas consultés lorsque le Labrador s'est joint au Canada en 1949. En outre, on nous a refusé le droit de voter dans les scrutins fédéraux jusqu'au 1^{er} juillet 1960. À ces mesures législatives empiétant sur notre capacité de déterminer nous[-]mêmes notre propre ordre social se sont ajoutées diverses politiques gouvernementales qui ont nui à l'administration locale par les Inuit¹¹⁴.

Les Inuit soutiennent que le gouvernement fédéral, dans le contexte de son obligation de fiduciaire, doit respecter les droits humains fondamentaux des Inuit, y compris celui de disposer d'eux-mêmes¹¹⁵. Pour eux, cela signifie que le gouvernement doit faire tout en son pouvoir pour les aider à atteindre leurs objectifs en matière d'autonomie gouvernementale régionale et à réaliser les réformes constitutionnelles nécessaires qui sont décrites dans les sections antérieures du présent document. Des initiatives récentes, comme l'entente portant établissement

du Nunavut et les négociations sur l'autonomie gouvernementale au Québec et dans l'Arctique de l'Ouest, constituent une amorce de ce processus.

PARTIE 2 COMPTE RENDU D'ENTREVUES RÉALISÉES AUPRÈS DE DIRIGEANTS INUIT AU SUJET DE L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE ET DES DROITS ISSUS DE TRAITÉS

On a demandé à des membres du conseil d'administration de l'Inuit Tapirisat du Canada (ITC) de répondre à des questions portant sur le point de vue des Inuit sur l'autonomie gouvernementale et les droits issus de traités. Six personnes se sont prêtées aux entrevues : Rosemarie Kuptana, Chesley Andersen, Paul Quassa, le sénateur Charlie Watt, Tony Andersen et Mary May-Simon. On voulait ainsi obtenir des réponses qui complèteraient ou clarifieraient les positions avancées par l'ITC dans les interventions officielles auxquelles la première partie du présent rapport fait allusion. Les cinq grands thèmes suivants ont été abordés :

1. le point de vue des Inuit sur la *Charte canadienne des droits et libertés*;
2. l'identité inuit et la citoyenneté canadienne;
3. l'obligation de fiduciaire de l'État fédéral;
4. la protection constitutionnelle des ententes d'autonomie gouvernementale;
5. la nature du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

Les réponses données ne constituent pas le point de vue officiel de l'ITC, mais plutôt celui des personnes qui ont bien voulu se prêter aux entrevues. Afin de permettre à l'organisme de continuer à élaborer à son rythme des positions officielles sur ces questions, les commentaires ci-dessous resteront anonymes.

1. La *Charte canadienne des droits et libertés*

Questions :

On a demandé de décrire en gros le point de vue des Inuit sur l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés* à des gouvernements dont ils auraient le contrôle. On a aussi demandé s'il était exact de qualifier d'ambivalente la position de l'ITC sur la *Charte canadienne des droits et libertés* et si les valeurs véhiculées par celle-ci sont compatibles avec les valeurs traditionnelles des Inuit (par exemple, l'importance accordée au respect de l'autonomie personnelle dans leur culture).

Réponses :

- a) Il n'existe aucune ambivalence dans la position de l'ITC quant à l'application de la Charte à des gouvernements dirigés par des Inuit. Nous acceptons cette possibilité, mais il a fallu beaucoup discuter avant de parvenir à cette conclusion. En général, les Inuit sont favorables aux droits individuels. Selon eux, ils jouissent, grâce à la Charte, de droits identiques à ceux des autres Canadiens, tout en conservant celui de demander le respect de leurs droits collectifs en tant que peuple, ces mêmes droits collectifs dont bénéficient les autres peuples. Ils acceptent la Charte parce qu'ils y ont été exposés à titre de Canadiens. Ils perçoivent ce document comme un moyen de protéger certains éléments de leur culture. Cela dit, on s'interroge encore sur la concordance des valeurs traditionnelles inuit avec la Charte. On peut prévoir que des questions seront posées et même que des conflits surgiront à cet égard. Il faut alors se demander ceci : à qui appartiennent la Charte et la Constitution? les Inuit pourront-ils participer à la définition de leurs libertés fondamentales? Bien entendu, des divergences se feront sentir. La culture inuit est en évolution, et les Inuit décideront ensemble des normes culturelles en vigueur. La société

inuit contemporaine a conservé certaines traditions, valeurs et sanctions sociales, par exemple l'exil (l'ostracisme), les mariages arrangés et l'adoption. Les Inuit ont tendance à se montrer très pratiques et à protéger ce qui maintient la vie, comme la langue et la culture. «Égalité» ne signifie pas nécessairement «similitude de traitement». En ce qui a trait aux droits de la femme, je prévois que les gouvernements régis par des Inuit devront tenir compte des valeurs traditionnelles de leur peuple. Par contre, les Inuit ont modifié leur comportement social en fonction du monde qui les entoure. Il existe un choc des cultures dans le cadre duquel ce sont les Inuit qui essaient de s'intégrer dans la structure du pouvoir et le système de valeurs canadiens, et non le contraire. Cela est évident dans le domaine des droits linguistiques et de la radiodiffusion. Selon nous, l'inuktitut est aussi important que le français et l'anglais, mais nous ne bénéficions pas du même appui financier et législatif à cet égard. (La clause «là où le nombre le justifie» n'a pas joué en notre faveur.) Je perçois la Charte canadienne et la Constitution comme des moyens susceptibles de nous protéger en tant que peuple.

- b) En principe, les Inuit acceptent la Charte. Il s'agit de mettre au point les modalités d'application. Les Inuit ont tendance à être très conciliants. Si une conséquence négative n'est pas évidente, ils seront enclins à adhérer à ce qu'on leur propose. Leur acceptation de la Charte dépend de deux facteurs : l'affinité avec les valeurs inuit traditionnelles et la reconnaissance du document comme élément de la Constitution et (par conséquent) de la société canadienne. (Pour ce qui est de l'égalité des sexes,) certaines composantes de la société inuit dépendent des femmes, tandis que d'autres relèvent des hommes. Les hommes et les femmes jouent des rôles différents, mais ils sont tout de même égaux. Les Inuit

sont d'ardents partisans des droits individuels. Cependant, il est très difficile d'exercer ceux-ci en l'absence de droits collectifs. Lors des pourparlers constitutionnels, nous avons clairement fait valoir qu'il devait y avoir un équilibre entre les droits individuels et les droits collectifs. Le consentement des Inuit à l'application de la Charte s'inscrit dans une transition vers l'acceptation de lois jugées propices à l'avancement des droits de la personne. Les Inuit ont discuté de l'adoption d'une charte qui leur soit propre et qui leur convienne davantage sur le plan culturel.

- c) Les Inuit sont favorables à la Charte parce qu'elle favorise la participation et contient des dispositions qui leur sont acceptables. Comme ce document est compatible avec leurs valeurs, les Inuit de ma région le jugent valable.
- d) Dans le cadre du plus récent processus de réforme constitutionnelle, un long débat s'est tenu au sujet de la Charte. Le conseil d'administration de l'ITC s'est dit en faveur de l'application de la Charte, pourvu que les droits de la collectivité soient protégés. Fondamentalement, les Inuit acceptent la Charte. Selon les administrateurs de l'ITC, les personnes doivent être protégées peu importe qui les gouverne, parce que certaines valeurs traditionnelles peuvent se trouver en contradiction avec les droits individuels.
- e) De nombreux Inuit ne seraient pas familiers avec la Charte. Ils l'accepteraient d'emblée. Le document concorde dans une certaine mesure avec leurs valeurs. Cependant, malgré leur absence en tant que concept dans la tradition inuit, les droits ont toujours existé. Ils font partie intégrante de la mentalité de ce peuple, même s'ils n'ont jamais été mis par écrit.
- f) Les Inuit ont besoin d'un instrument quelconque pour se protéger contre eux-mêmes et pour résoudre les conflits entre leurs droits

collectifs et individuels. La *Charte canadienne des droits et libertés* tente de défendre les droits individuels. Elle constituera une bonne mesure provisoire jusqu'à ce que les Inuit aient plus mûrement réfléchi au genre de protection dont ils ont besoin au chapitre des droits de la personne. Il nous faut notre propre charte, et il se peut qu'elle soit en contradiction avec celle du Canada. Une charte inuit pourrait accorder plus de protection que le texte de loi canadien, ou inclure des exemptions. Je ne peux pas vraiment me prononcer sur la compatibilité de la Charte canadienne avec les valeurs traditionnelles inuit. Notre acceptation constitue davantage une solution pratique qui nous permet de vivre tous sous un même toit. Nous devons nous demander si la portée de la Charte peut satisfaire aux besoins de chacun.

2. L'identité inuit et la citoyenneté canadienne

Question :

À plusieurs reprises, les dirigeants inuit ont déclaré que les membres de leur peuple se considèrent comme des citoyens canadiens. On a demandé aux personnes interrogées de décrire la manière dont les Inuit se définissent en tant que tels et en tant que Canadiens.

Réponses :

- a) Dire que les Inuit se considèrent comme des Canadiens constitue une affirmation pratique plus qu'elle ne témoigne d'une réaction favorable à la citoyenneté canadienne. Il s'agit d'une acceptation de la réalité, de l'impossibilité d'exercer notre droit à l'autodétermination à titre de nation souveraine. Il faut nous demander comment nous pouvons nous déclarer Canadiens tout en assurant la survie de notre langue et de notre culture.

Personnellement, je me vois premièrement comme un Inuk, deuxièmement comme un membre d'une nation inuit (qui comprend des personnes vivant dans d'autres pays), troisièmement comme un citoyen canadien. Cela nous ramène à la question de la survie. Nous habitons notre patrie d'origine. Nous ne disposons d'aucun autre endroit propice à l'épanouissement de notre langue et de notre culture. Celles-ci doivent être protégées ici.

- b) Pour les Inuit, ce pays que les anglophones appellent Canada est leur patrie. Par conséquent, nous n'avons aucune objection à ce que vous nous appeliez des Canadiens. Notre pays s'appelait Nunavut avant l'arrivée des Européens. Bien qu'ils ne soient pas toujours d'accord avec les lois de l'État et qu'ils ne les aient pas toujours intégrées, les Inuit sont fiers d'être canadiens. C'est la marque de leur attachement au pays où ils ont toujours vécu. D'autres gens y sont venus, et «Canada» est le nom qu'il porte maintenant. Si un peuple habite un pays depuis des temps immémoriaux, il appartient à ce coin de la planète. L'identité inuit n'entre pas nécessairement en conflit avec l'identité canadienne. Les Inuit ne recherchent pas les affrontements. Leurs régions sont moins livrées à l'exploitation des ressources et à l'occupation humaine. On y trouve moins de rivalité d'intérêts, sauf pour les ressources autres que la terre. Grâce à leur attitude, les Inuit ont pu faire avancer leurs droits de nombreuses façons. Il faut maintenant se poser cette question fondamentale : comment peuvent-ils faire partie de la société et conserver leur identité en tant que peuple?
- c) Les Inuit se perçoivent vraiment comme des Canadiens, en raison des rapports qu'ils entretiennent avec les habitants d'autres régions du pays et des liens puissants qui existent entre eux et les Inuit vivant ailleurs au pays. Les Inuit sont un peuple dont le territoire traverse le Canada. Cela dit, je ne sais pas ce que pensent les Inuit

du Labrador qui sont nés avant l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération. De nombreuses institutions canadiennes peuvent être compatibles avec les valeurs inuit. Sur le plan de l'identité, nous nous considérons comme des Labradoriens du Nord (des Inuit) en premier lieu, et des Canadiens ensuite. Nous ne nous voyons pas comme des Terre-Neuviens.

- d) Les Inuit sont conscients d'habiter un pays qui est plus vaste que leur nation et qui s'appelle le Canada. Ils aiment vivre dans un État où ils peuvent exprimer leurs points de vue et conserver leur identité inuit. Ils estiment que c'est possible au Canada.
- e) Quand j'étais plus jeune, je demandais pourquoi nous nous disions canadiens alors que nous étions ici avant la création du pays? Toutefois, parce que nous payons des impôts, nous sommes des Canadiens pure laine et nous avons toujours déclaré que nous voulions être traités de la même manière que nos concitoyens. Tel était le but des revendications territoriales, à savoir bénéficier de perspectives économiques et avoir la même voix au chapitre. Nous pourrions être des Canadiens véritables une fois ce but atteint. Nous devons aussi faire partie du Canada. Au début, nous ne pensions jamais que nous étions canadiens. Les revendications territoriales constituent un moyen de devenir citoyens de ce pays et d'être acceptés en tant que tels. Avant la conclusion des accords relatifs à ces revendications, le Canada ne signifiait, entre autres, que la GRC. C'était un pays étranger. La négociation de ces ententes a été un processus d'inclusion.
- f) Notre acceptation de la citoyenneté canadienne est davantage une façon de souligner qu'il est un peu tard pour dire autrement. Nous voulons aussi continuer à chercher des solutions plutôt que nous éloigner. Nous visons l'établissement de partenariats et la reconnaissance de ce que signifie le pouvoir de la majorité sur la

minorité. Les Inuit, qui n'ont aucune intention de disparaître, ont besoin d'un certain espace pour pouvoir vivre dans cette maison qu'on appelle Canada.

3. L'obligation de fiduciaire de l'État fédéral

Questions :

La Cour suprême du Canada a déclaré que le gouvernement fédéral doit, à l'égard des peuples autochtones du pays, s'acquitter d'une obligation de fiduciaire qui découle d'une variété de sources, dont le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui lui attribue la compétence législative sur les Indiens. On a posé les questions suivantes aux personnes interrogées : quel sera, selon vous, le sort réservé à l'obligation de fiduciaire du gouvernement fédéral, et comment percevez-vous les rapports entre cette responsabilité et les objectifs des Inuit en matière d'autonomie gouvernementale? De quelle façon et jusqu'à quel point devrait-on ou pourrait-on restreindre la portée de l'obligation de fiduciaire du gouvernement fédéral? Réduira-t-on suffisamment la portée des obligations de fiduciaire des gouvernements pour permettre aux peuples autochtones d'exercer de nouveau la compétence législative sur leurs membres? Les gouvernements provinciaux sont-ils chargés d'une obligation de fiduciaire en raison de la compétence législative qu'ils détiennent relativement aux autochtones?

Réponses :

- a) Le gouvernement fédéral tente de refiler aux provinces une bonne partie de ses obligations envers les peuples autochtones. Il est le seul à être astreint à l'obligation de fiduciaire, et les Inuit ne veulent pas qu'une province ou un territoire quelconque prenne cette responsabilité à sa charge.

- b) Je m'inquiète de ce que divers facteurs mettent en péril l'obligation de fiduciaire à l'égard des Inuit vivant dans les provinces. Une partie des responsabilités du gouvernement fédéral envers les Inuit du Labrador et du Québec est visée, bien qu'on ne sache pas encore bien de quelle façon. Historiquement, le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* attribue à Ottawa une obligation de fiduciaire à l'endroit des peuples autochtones. Néanmoins, il se peut qu'un gouvernement provincial dispose d'une telle obligation, par exemple dans un cas comme celui de Davis Inlet. D'une façon générale, l'obligation de fiduciaire devrait toujours relever de l'État fédéral. Il faudrait que les administrations autochtones soient en mesure d'entretenir des relations avec d'autres paliers de gouvernement. Le Québec a tenté d'insister sur la tenue de négociations avec les Inuit sur l'autonomie gouvernementale. Une entente sur ce chapitre qui découlerait de tels pourparlers ne serait pas protégée par la Constitution et pourrait être modifiée par l'Assemblée nationale. Les administrations dirigées par des Inuit voudraient entretenir des relations avec d'autres gouvernements, par exemple celui du Groenland.
- c) J'envisage une responsabilité moindre à la suite de l'établissement de gouvernements autonomes. Étant donné que nous pourrions nous diriger nous-mêmes, l'obligation de fiduciaire de l'État fédéral pourrait être moins stricte. Cependant, elle ne pourrait jamais complètement disparaître si nous demeurions au sein de la fédération. Il n'est pas du tout souhaitable que les gouvernements provinciaux aient une obligation de fiduciaire à l'endroit des Inuit. En fait, une telle solution serait très indésirable.
- d) Certaines des responsabilités découlant de cette obligation devraient persister. Toutefois, il se peut que les institutions des gouvernements autonomes aient à les assumer et, dans la mesure

du possible, à financer les initiatives qui leur permettront de s'en acquitter. Pour ce faire, on doit cependant bénéficier de toutes les possibilités de développement économique et de la capacité de percevoir des impôts. Les gouvernements provinciaux ne sont pas nécessairement assujettis à une obligation de fiduciaire à l'endroit des peuples autochtones. Néanmoins, ils sont tenus d'offrir aux habitants de la région des services tels que l'éducation et la santé. Le gouvernement fédéral ne devrait pas être le seul responsable de la prestation de ces services.

- e) Je crois que le gouvernement fédéral devrait toujours être astreint à l'obligation de fiduciaire, dont l'origine remonte à 1867. Sa portée n'a pas été diminuée par la reconnaissance des droits ancestraux dans la Constitution, et il en serait de même dans le contexte de l'exercice du droit à l'autonomie gouvernementale. On ne peut ni ne doit porter atteinte à l'intégrité de cette responsabilité. De nombreux programmes, fonds et services ont été amputés parce que le gouvernement fédéral a transféré aux territoires son obligation de fiduciaire. Celle-ci ne devrait jamais être cédée aux provinces ni aux territoires, car nous perdrons ainsi une partie de nos droits. On ne peut déléguer cette responsabilité. Le gouvernement fédéral peut transférer des pouvoirs et des programmes, mais non son obligation de fiduciaire.
- f) Tant que des autochtones vivent au pays, et ce, peu importe l'endroit, le Canada ne pourra jamais dire que le gouvernement fédéral n'a aucune responsabilité à leur égard. Le gouvernement a tenté de se décharger de son obligation de fiduciaire, mais il ne peut y réussir entièrement. Les gouvernements provinciaux peuvent avoir à assumer certaines responsabilités en ce qui a trait aux peuples autochtones, si ceux-ci y consentent. Par exemple, en vertu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, le

gouvernement provincial a acquis des responsabilités qui relevaient auparavant du gouvernement fédéral. Cependant, malgré ce transfert aux provinces, le gouvernement fédéral conserve toujours une obligation de fiduciaire. Ainsi, le ministre fédéral des Affaires indiennes doit, à intervalles réguliers, déposer au Parlement un rapport sur la convention susmentionnée, c'est-à-dire qu'il doit en surveiller la mise en oeuvre.

4. La protection constitutionnelle des ententes d'autonomie gouvernementale

Questions :

Dans le cadre de plusieurs processus de réforme constitutionnelle et dans de nombreuses déclarations publiques, l'Inuit Tapirisat du Canada a émis le point de vue selon lequel les gouvernements devraient reconnaître les ententes d'autonomie gouvernementale et les accords sur des revendications territoriales comme des traités au sens du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Pourquoi est-il important de protéger constitutionnellement ces ententes et ces accords? Si chaque région inuit concluait une entente d'autonomie gouvernementale qui fût protégée par la Constitution, aurait-on encore besoin d'inclure dans ce texte de loi une disposition reconnaissant et consacrant le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale?

Réponses :

- a) La Constitution doit protéger les ententes d'autonomie gouvernementale parce que la loi fondamentale du pays doit tenir compte de notre présence et que nous devons nous assurer que nos droits sont défendus. Si ces ententes n'étaient pas constitutionnalisées, notre sort dépendrait du bon vouloir des gouvernements en place. Que les ententes d'autonomie

gouvernementale soient protégées constitutionnellement ou non, il doit y avoir une disposition indépendante qui consacre le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, une disposition qui reconnaisse ce droit fondamental des Inuit. Nous formerons un troisième palier de gouvernement.

- b) Les accords sur des revendications territoriales ont permis d'établir de meilleurs rapports avec le gouvernement du Québec en accordant un plus grand contrôle sur l'éducation et d'autres secteurs et en garantissant davantage la propriété foncière. Ces accords ne prévoient pas l'établissement d'un système de gouvernement, mais plutôt la cogestion du développement des ressources. Les ressources non renouvelables n'ont fait l'objet d'aucun partage. Les accords susmentionnés, grâce auxquels nous exerçons effectivement un plus grand contrôle, ne sont pas des ententes d'autonomie gouvernementale. Il n'est pas nécessaire que les négociations sur les revendications territoriales soient distinctes de celles sur l'autonomie gouvernementale. Quoique ces deux types de pourparlers soient complexes, les seconds le sont davantage. Les Inuit [du Nord québécois] auraient sans doute aimé aborder l'autonomie gouvernementale, mais il aurait été impossible de parvenir à une solution dans les deux ans qu'il a fallu pour conclure la CBJNQ. Une fois réglés les accords sur des revendications territoriales, on est moins enclin à réclamer l'autonomie gouvernementale (en partie à cause des exigences liées à la mise en oeuvre des accords). Ceux-ci donnent plus de pouvoirs, mais pas nécessairement l'autonomie. La Constitution doit protéger les ententes d'autonomie gouvernementale, car elle offre la meilleure garantie. La loi constitutionnelle n'est pas facilement modifiable. Les ententes d'autonomie gouvernementale et les accords sur des revendications territoriales doivent bénéficier de la plus grande

protection. Une loi ordinaire peut servir à changer les modalités relatives aux gouvernements autonomes créés par des législations provinciales. Nous pourrions soutenir que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est déjà inclus dans l'article 35. Si nous concluons des ententes qui reconnaissent ce droit, nous n'aurions peut-être pas besoin d'une disposition explicite.

Cependant, les Inuit ne peuvent accepter aucune hypothèse selon laquelle les pouvoirs que leur donnerait l'autonomie gouvernementale puissent provenir d'une autre source que le droit dont ils jouissaient avant l'adoption de la Constitution canadienne.

- c) Il est important que la Constitution protège les ententes d'autonomie gouvernementale. Autrement, nous craignons que les provinces, en prenant en charge des obligations fédérales, assument une part de responsabilité de plus en plus grande à l'égard des autochtones et que nos droits s'en trouvent de moins en moins respectés. En outre, une telle protection est essentielle, parce que nous formons un peuple distinct à l'intérieur de ce pays et que les gouvernements et leurs attitudes changent. Nous avons besoin de la protection constitutionnelle pour pouvoir demeurer distincts.
- d) Grâce à l'expérience qu'ils ont acquise aux plans de la négociation et de l'exercice de leurs droits, les autochtones ont pris conscience que, sans protection constitutionnelle, ces droits peuvent être supprimés, car les gouvernements et les mentalités changent. Néanmoins, leurs droits devraient demeurer les mêmes. Nous ne voulons pas revenir à l'époque où les traités n'étaient pas écrits, ou étaient rédigés par une seule des parties. Si nous avons des ententes d'autonomie gouvernementale protégées par la Constitution et que nous pouvons soutenir que le droit inhérent est déjà inscrit dans l'article 35 de celle-ci, nous n'aurons peut-être pas besoin d'une disposition spéciale.

- e) Il faut que la Constitution protège les ententes d'autonomie gouvernementale, tout comme elle le fait pour les accords sur des revendications territoriales. Sinon, nos droits pourraient disparaître. Si ceux-ci étaient garantis constitutionnellement, il y aurait moins de risque que les gouvernements tentent d'y porter atteinte et qu'une loi ordinaire en diminue la portée. Les gouvernements auraient à surveiller l'évolution de l'application des lois qu'ils adoptent pour en constater l'incidence sur nos droits. Pour ce qui est du besoin d'inclure dans la Constitution une disposition indépendante qui reconnaisse notre droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, celui-ci, y compris le droit de régir d'autres peuples (des non-Inuit), aurait dû se trouver dans la loi fondamentale dès le début.

5. La nature du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale

Question :

Selon les Inuit, le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est-il un droit ancestral, un droit fondamental de la personne, ou les deux à la fois?

Réponses :

- a) Le droit inhérent est un droit fondamental de la personne, c'est-à-dire que nous l'avons toujours possédé et que nous l'aurons toujours. J'ai beaucoup de doutes au sujet de la manière dont on définit les droits ancestraux dans ce pays. Tout dépend de vos interlocuteurs et des décideurs. Souvent, l'idée que se font les décideurs de nos droits fondamentaux ne concorde pas avec la nôtre. Les droits de la personne sont distincts des droits ancestraux.
- b) Il existe une distinction entre les droits ancestraux et les droits de la personne. Le droit à l'autonomie gouvernementale est un

amalgame des deux. Un droit de la personne se trouve à son origine, mais il s'agit aussi d'un droit ancestral parce qu'on parle de l'exercice d'un droit que possèdent des peuples différents. Tous les droits fondamentaux de la personne sont liés aux droits ancestraux.

- c) Il est important que les ententes d'autonomie gouvernementale reconnaissent le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.
- d) Le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est essentiellement un droit ancestral. Il est cependant devenu aussi un droit de la personne. L'un correspond maintenant parfaitement à l'autre.
- e) L'autonomie gouvernementale tombe dans la catégorie des droits ancestraux mentionnés dans l'article 35. Ce concept existe pour nous depuis toujours. Les droits ancestraux, qui ne sont pas définis [dans l'article 35], englobent l'autonomie gouvernementale. Tout est inclus dans le concept de droits ancestraux. Comme un droit ancestral est aussi un droit inhérent, l'autonomie gouvernementale est un droit ancestral.
- f) L'interprétation du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale varie selon l'interlocuteur. Cependant, tout le monde jouit de ce droit en principe. D'un point de vue pratique, celui-ci peut être difficile à exercer au-delà de certaines limites du côté sud. Pour ce qui est du Nord québécois, mon droit inhérent, qui n'a jamais fait l'objet de négociations, inclut celui de gouverner des personnes qui ne sont pas de ma race. Le droit inhérent n'est pas nécessairement un droit ancestral. Il s'agit davantage d'un droit fondamental, d'un droit de la personne, d'un droit dont jouissent tous les peuples.

CONCLUSION

Il existe suffisamment de preuves que la colonisation européenne de l'Amérique du Nord et la création de nouveaux États comme le Canada par

les colons ont été réalisées aux dépens des droits à l'autodétermination des peuples autochtones. Tandis que les Inuit et les autres Premières nations étaient prêts à partager leurs terres avec les nouveaux arrivants, on a tiré profit de cette générosité à leur détriment et, lors de la création des nouveaux États, on a nié leurs droits de propriété et leur droit à l'autonomie gouvernementale.

Selon l'opinion exprimée par les organisations inuit, les droits de leur peuple à l'autonomie gouvernementale sont des droits de la personne. À cet égard, ces organismes ont affirmé le statut politique et juridique des Inuit en tant que peuple possédant un droit à l'autodétermination. Le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est perçu comme un aspect du droit à l'autodétermination et comme un droit ancestral dans le contexte de la common law canadienne. Bien qu'on ait fait valoir le droit des Inuit à l'autonomie gouvernementale dans le cadre des droits ancestraux, on s'inquiète beaucoup des caractéristiques restrictives de la common law. On considère le cadre international des droits de la personne comme une norme dont on pourrait se servir pour évaluer le degré de protection que confère la common law canadienne aux droits égaux des peuples autochtones.

On juge nécessaire et souhaitable le recours à des mesures de réforme constitutionnelle qui traiteraient explicitement de l'autonomie gouvernementale, surtout étant donné que l'on ne sait si les tribunaux diront que l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* garantit le droit inhérent à cette autonomie.

Bien que le droit à l'autodétermination soit au centre des aspirations politiques des Inuit, on veut exercer ce droit dans le contexte du fédéralisme canadien. De plus, la plupart des régions préfèrent une forme de gouvernement autonome mixte à l'intérieur d'un territoire dont les frontières ont été tracées pour faire en sorte que les Inuit constituent la majorité (p. ex. le Nunavut). Néanmoins, ces gouvernements mixtes

protégeraient la langue et la culture inuit et, dans certains cas, pourraient mettre en place des mécanismes garantissant une représentation inuit. Dans certaines régions, on ne cesse de s'intéresser au droit coutumier et à des systèmes autochtones de gouvernement pour les collectivités.

Les ententes d'autonomie gouvernementale seront négociées région par région pour tenir compte du fait que, en matière de compétence, le Canada est un État fédéral. La conclusion de traités par la négociation d'accords sur des revendications gouvernementales et d'ententes régionales d'autonomie gouvernementale qui sont protégées par la Constitution est jugée essentielle à la garantie d'une participation pleine et entière des Inuit au sein de la société canadienne, et ce en tant qu'égaux. La protection constitutionnelle des ententes d'autonomie gouvernementale sauvegarderait davantage les compétences reconnues en vertu de lois fédérales ou provinciales. Dans ce sens, les pouvoirs des nouveaux gouvernements autonomes seraient transférés plutôt que délégués, ce qui serait compatible avec une reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

Un large consensus rallie les Inuit de toutes les régions au sujet des principes juridiques fondamentaux que la Constitution nationale devrait refléter. Témoignent de cette réalité l'appui solide des Inuit à l'Accord de Charlottetown lors du référendum et la cohérence de leurs positions depuis les 20 dernières années. Fait tout aussi important, les organisations régionales inuit ont formulé des propositions détaillées relativement à la structure de gouvernements autonomes régionaux ou territoriaux pour l'Arctique de l'Ouest, le Nunavut, le Nunavik et le nord du Labrador. Ces suggestions sont le fruit de nombreuses années de préparation et de consultation auprès des collectivités. En général, on considère la réforme constitutionnelle comme un complément nécessaire aux ententes d'autonomie gouvernementale qui font maintenant l'objet de négociations et d'initiatives de mise en oeuvre au niveau régional.

On est d'avis que les principales relations avec l'État se situent au palier fédéral. De plus, on estime que l'obligation de fiduciaire du gouvernement fédéral à l'endroit des peuples autochtones est un élément permanent du cadre constitutionnel du Canada. Néanmoins, pour ce qui est des négociations sur l'autonomie gouvernementale, les Inuit du Québec et de Terre-Neuve ont accepté la nécessité de la participation de leurs provinces respectives, parce que celles-ci possèdent une compétence dans des domaines qu'ils jugent importants, comme les terres et les ressources.

Les Inuit du Canada ont un sens profond de leur identité commune et de leur existence en tant que peuple de ce pays et du monde circumpolaire. Ils sont fortement attachés à leur langue, à leur culture, à leurs traditions et à leurs terres ancestrales. Ils se voient comme un peuple pratique et flexible qui fait grand cas du recours à la négociation pour résoudre les différends et qui reconnaît l'interdépendance des peuples. Bien qu'ils acceptent l'existence du Canada, les Inuit attendent d'avoir l'occasion de négocier leur place au sein de la fédération. Il semble que leur peu d'enthousiasme à accepter la citoyenneté canadienne soit lié à un sentiment d'exclusion causé par l'incapacité de la société canadienne d'aborder tous les aspects de la question du statut des Inuit en tant que peuple disposant de droits fondamentaux.

L'aspiration des Inuit à l'établissement de nouvelles structures autonomes dans le Nord ne représente pas un retour au passé ni un rejet de celui-ci. Les Inuit veulent simplement déterminer eux-mêmes leur statut politique et continuer à s'adapter à un monde qui évolue rapidement, comme doivent le faire tous les peuples. Ils recherchent la mise en place de structures autonomes qui refléteront leur identité au sein d'un État fédéral. Leur empressement à travailler dans le cadre d'un tel pays, qui serait renouvelé et réformé par des ententes d'autonomie gouvernementale, constitue une preuve de leur flexibilité et de leur pragmatisme, deux traits de caractère dont ils font grand cas. Leur intérêt pour les gouvernements mixtes et les normes nationales et internationales en matière de droits de la personne montre qu'ils sont conscients de l'interdépendance des peuples et de la valeur des droits individuels. La reconnaissance de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale dans la Constitution canadienne, comme celle de leur droit de disposer d'eux-mêmes au sens où l'entendent les

normes internationales en matière de droits de la personne, rendra les Inuit libres d'être eux-mêmes au sein des grandes communautés canadiennes et mondiales de peuples interdépendants et égaux. Les points de vue exprimés par les organisations inuit au sujet de l'autonomie gouvernementale montrent comment on peut concilier les droits individuels et collectifs dans le contexte d'une analyse des droits de la personne. Ils montrent aussi comment la notion de l'égalité de tous les peuples est aussi importante que celle de l'égalité des personnes et qu'il existe des rapports entre les deux.

NOTES

1. Voir, par exemple, Zebedee Nungak, «Les valeurs fondamentales, les normes et les concepts de justice chez les Inuit du Nunavik» dans Commission royale sur les peuples autochtones, *Les peuples autochtones et la justice*, Rapport de la Table ronde nationale sur les questions judiciaires (Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services, 1993), pp. 86-104; Wendy Moss, «Indian Self-Government» (Library of Parliament current issue review, 1990).
 2. Wendy Moss, «History of Discriminatory Laws Affecting Aboriginal People» (Library of Parliament background paper, 1987).
 3. S.C. 1985, vol. XII, annexe II, doc. n° 5; *In re Eskimos*, [1939] R.C.S. 104.
 4. S.C. 1985, c. I-5.
 5. Alootook Ipellie, «The Colonization of the Arctic» dans *Indigena: Contemporary Native Perspectives*, sous la dir. de McMaster et Martin (Vancouver/Toronto, Douglas & McIntyre, Musée canadien des civilisations, 1992), pp. 39-57.
 6. Pauktuutit, *The Inuit Way: A Guide to Inuit Culture* (Ottawa, 1991).
 7. Nungak, «Les valeurs fondamentales», cité à la note 1, pp. 87-88.
 8. David Maybury-Lewis, *Millennium: tribal wisdom and the modern world* (New York, Viking Penguin, 1992), pp. xiii-xiv.
 9. Pauktuutit, *The Inuit Way*, cité à la note 6, p. 6.
 10. Nungak, «Les valeurs fondamentales», cité à la note 1, p. 86.

-
11. Communication avec Okalik Egeesiak, de l'Inuit Tapirisat du Canada.
 12. Canada, *Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada*, fascicule 16, 1^{er} décembre 1980, pp. 5-6, 28-29.
 13. Conférence circumpolaire inuit, *Principles and Elements for Comprehensive Arctic Policy* (Montréal, Centre d'études et de recherches nordiques, Université McGill, 1992), p. 4.
 14. Conférence circumpolaire inuit, *Principles*, cité à la note 13, p. 7.
 15. Entre 1979 et 1987, c'est le Comité inuit sur les affaires nationales, constitué par l'Inuit Tapirisat du Canada, qui s'est occupé du dossier constitutionnel des Inuit.
 16. Comité inuit sur les affaires nationales, *Completing Canada: Inuit Approaches to Self-Government* (Kingston, Institute of Intergovernmental Affairs, Université Queen, 1987), p. 17.
 17. Canada, *Procès-verbaux et témoignages*, cité à la note 12, pp. 4-18; *Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat*, fascicule 31, 25 octobre 1983, p. 21.
 18. Rosemarie Kuptana, notes pour une allocution à la North American Indigenous Nations UN Satellite Meeting (1^{er} avril 1993).
 19. Inuit Tapirisat du Canada, mémoire à la Commission royale sur les peuples autochtones, 31 mars 1994.
 20. Erica-Irene A. Daes, «Some Considerations on the Rights of the Indigenous Peoples to Self-Determination», *Transnational Law & Contemporary Problems* 3/1 (1993); Umoruzike Oji Umzurike, *Self-Determination in International Law* (Hamden, Archon Books, 1972), pp. 234-235.
 21. S.C. 1985, vol. XII, appendice II, doc. n° 44. Le par. 35(1) reconnaît et confirme les droits existants, ancestraux ou issus de traités, des peuples autochtones. Le par. 35(3) prévoit également que sont compris parmi les «droits issus de traités» dont il est fait mention au paragraphe (1) les «droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis».

-
22. Inuit Tapirisat du Canada, mémoire à la Commission royale, cité à la note 19, p. 44, 8-30.
 23. Voir, par exemple, le mémoire du CIAN au Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada, dans Canada, *Procès-verbaux et témoignages*, cité à la note 12.
 24. Voir, par exemple, le mémoire de l'Inuit Tapirisat du Canada à la Commission royale sur les peuples autochtones, 31 mars 1994; et Inuit Tapirisat du Canada, «Response of the Inuit of Canada to the First Consultation of the Inter-Commission on Human Rights Regarding the Content of a Future Inter-American Legal Instrument on the Rights of Indigenous Peoples» (21 janvier 1993).
 25. Canada, *Procès-verbaux et témoignages (réforme du Sénat)*, cité à la note 17, fascicule 31, 25 octobre 1983, p. 21.
 26. Hector Gros Espiell, *The Right of Self-Determination, Implementation of United Nations Resolutions* (New York, Nations Unies, 1980), p. 9 (Doc. E/CN.4/Sub.2/405/Rev.1).
 27. Rosemarie Kuptana, «The Universality of Human Rights and Indigenous Peoples: New Approaches For the Next Millennium (document rédigé en prévision de la table ronde sur l'universalité des droits de la personne, Strengthening Commitment to the Universality of Human Rights, Amman, Jordanie, du 5 au 7 avril 1993).
 28. Mémoire de l'Inuit Tapirisat du Canada à la Commission royale, cité à la note 19.
 29. Dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques comme dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'article premier se lit comme suit : «Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.» [Dans Torelli, Maurice et Baudoin, Renée, *Les droits de l'homme et les libertés publiques par les textes* (Montréal, Les Presses de l'Université du Québec, 1972), pp. 226-234]
 30. Déclaration de la Conférence circumpolaire inuit à la quatrième réunion du comité responsable de la World Conference on Human Rights (25 mai 1993).

-
31. Inuit Tapirisat du Canada, mémoire à la Commission royale, cité à la note 19, p. 42.
 32. Mémoire de l'Inuit Tapirisat du Canada à la Commission royale sur les peuples autochtones (31 mars 1994); Conférence circumpolaire inuit, *Principles*, cité à la note 13.
 33. Conférence circumpolaire inuit, «Statement of the Inuit Circumpolar Conference to the 49th Session of the UN Commission on Human Rights» (février 1993).
 34. Le texte du projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones, dans sa version du mois d'août 1993, figure à l'annexe 1 du Rapport du groupe de travail sur les populations autochtones du 23 août 1993 (Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/29). C'est la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités qui a donné à ce texte son titre actuel dans le cadre de la résolution 1993/46 du 26 août 1993.
 35. Inuit Tapirisat du Canada, mémoire à la Commission royale, cité à la note 19.
 36. *Inuit Studies* (1992) 16/1-2, pp. 27-32.
 37. Rosemarie Kuptana, notes pour une allocution, cité à la note 18.
 38. Daniel Patrick Moynihan, *Pandaemonium: Ethnicity in International Politics* (New York, Oxford University Press, 1993), p. 47.
 39. Rosemarie Kuptana, notes pour une allocution, cité à la note 18.
 40. Michael Ignatieff, *Blood & Belonging: Journeys Into the New Nationalism* (Toronto, Viking, 1993), pp. 3-5.
 41. Voir, par exemple, Moynihan, *Pandaemonium*, cité à la note 38.
 42. Maybury-Lewis, *Millennium*, cité à la note 8, pp. 272-274.
 43. Moynihan, *Pandaemonium*, cité à la note 38, préface de l'édition de poche.
 44. David Maybury-Lewis, *Millennium*, cité à la note 8, pp. 273-274.

-
45. Inuit Tapirisat du Canada, «Inuit in Canada: Striving for Equality», énoncé de position constitutionnelle présenté au très honorable Joe Clark le 6 février 1992.
 46. Inuit Tapirisat du Canada, «Nunavut, a Proposal for the Settlement of Inuit Lands in the Northwest Territories» (27 février 1976).
 47. S.C. 1993, c. 28.
 48. Inuit Tapirisat du Canada, mémoire à la Commission royale, cité à la note 19.
 49. *Black's Law Dictionary*, 5^e éd., p. 1054.
 50. Voir la théorie du «pacte de la Confédération» dans Commission royale sur les peuples autochtones, *Partenaires au sein de la Confédération : Les peuples autochtones, l'autonomie gouvernementale et la Constitution* (Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1993), pp. 22-23.
 51. S.C. 1994, c. 35 (sanctionnée le 7 juillet 1994).
 52. Western Arctic Regional Government: Inuvialuit and Gwich'in Proposal for Reshaping Government in the Western Arctic (novembre 1993).
 53. *Ibid.*
 54. Inuit Tapirisat du Canada, «Inuit in Canada: Striving for Equality», cité à la note 45.
 55. *Ibid.*
 56. Comité canadien des ressources arctiques, *Aboriginal Self-Government and Constitutional Reform* (Ottawa, 1988), pp. 118-123.
 57. Inuit Tapirisat du Canada, mémoire à la Commission royale, cité à la note 19, p. 8.
 58. Inuit Ratification Committee, *Summary of the Agreement Between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty in Right of Canada* (1992).
 59. Pauktuutit, *Arnait: The Views of Inuit Women on Contemporary Issues* (Ottawa, 1991), p. 35.

-
60. Inuit Tapirisat du Canada, Response of the Inuit of Canada to the First Consultation of the Inter-Commission on Human Rights Regarding the Content of a Future Inter-American Legal Instrument on the Rights of Indigenous Peoples (janvier 1993).
 61. Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien*, fascicule 70, 28 juin 1983, p. 35.
 62. Conférence circumpolaire inuit, *Principles*, cité à la note 13, p. 48.
 63. Comité inuit sur les affaires nationales, *Completing Canada*, cité à la note 16, pp. 6-7.
 64. Rosemarie Kuptana, notes pour une allocution, cité à la note 18.
 65. Témoignage de Roger Gruben, conseiller régional en chef de la Société régionale Inuvialuit, dans Canada, *Délibérations du Groupe de travail du Sénat sur l'Entente constitutionnelle du lac Meech et sur le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest*, fascicule 2, 28 octobre 1987, pp. 140-141.
 66. Rosemarie Kuptana, notes pour une allocution, cité à la note 18.
 67. Conférence circumpolaire inuit, *Principles*, cité à la note 13, p. 7.
 68. Pauktuutit, *Arnait*, cité à la note 59, p. 34.
 69. Simon McInnes, «The Inuit and the Constitutional Process: 1978-81», *Journal of Canadian Studies* 16/2 (été 1981).
 70. Témoignage du Comité inuit sur les affaires nationales, dans Canada, *Procès-verbaux et témoignages*, cité à la note 12, p. 7.
 71. Comité inuit sur les affaires nationales, *Completing Canada*, cité à la note 16, pp. 12-13.
 72. Inuit Tapirisat du Canada, «The Pangnirtung Accord», résolution adoptée par l'Inuit Assembly on the Constitution (septembre 1991); et «Inuit in Canada: Striving For Equality, cité à la note 45.
 73. Rosemarie Kuptana, «Report on Constitutional Reform Talks» (9 juillet 1992).
 74. *Ibid.*, cité à la note 73.

-
75. Inuit Tapirisat du Canada, notes en vue d'une présentation par Rosemarie Kuptana à la 32^e conférence annuelle des premiers ministres, 26 août 1991, Whistler (C.-B.); et Rosemarie Kuptana, «The Inherent Right of Self-Government: Its Nature and Source», présentation à la Conférence de l'Association du Barreau canadien sur l'inscription de l'autonomie gouvernementale autochtone dans la Constitution (27 mars 1992).
76. Rosemarie Kuptana, «The Inherent Right of Self-Government», cité à la note 75.
77. *Ibid.*
78. Inuit Tapirisat du Canada, Document de travail sur la Constitution (23 mars 1992).
79. *Ibid.*
80. Rosemarie Kuptana, notes pour une allocution, cité à la note 18.
81. *Ibid.*
82. Comité inuit sur les affaires nationales, *Completing Canada*, cité à la note 16, p. 39.
83. Affaires indiennes et du Nord Canada, *La Politique des revendications territoriales globales* (Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1987), p. 18 : «Les institutions d'autonomie gouvernementale pourront alors être négociées conformément à ces ententes. Une loi sera toutefois nécessaire pour établir la portée des pouvoirs législatifs accordés aux nouveaux organismes ou institutions. Enfin, pour ce qui a trait à la dimension politique, la plupart des éléments des mécanismes ainsi créés ne pourront bénéficier d'une protection constitutionnelle que si des modifications à la Constitution en ce sens sont en vigueur.»
84. Calgary : Institut canadien du droit des ressources, 1989, pp. 84-86.
85. Inuit Tapirisat du Canada, mémoire à la Commission royale, cité à la note 19, p. 51.
86. Conférence circumpolaire inuit, *Principles*, cité à la note 13, p. 7.
87. Comité inuit sur les questions nationales, *Completing Canada*, cité à la note 16, p. 30.

-
88. Le paragraphe 4(3) de la Convention définitive des Inuvialuit prévoit ce qui suit : «Dans le cas de la restructuration projetée des institutions publiques du gouvernement pour la région de l'Arctique de l'Ouest, le Canada s'engage à accorder aux Inuvialuit le même traitement qu'aux autres groupes ou peuples autochtones pour ce qui est de l'attribution de pouvoirs gouvernementaux.»
 89. Article 1.3 de l'Entente cadre sur l'autonomie gouvernementale des Gwich'in (juillet 1991).
 90. Comité national sur les affaires nationales, *Completing Canada*, cité à la note 16, p. 21. L'ouvrage résume les pouvoirs de l'ARK et les analyse à la p. 20.
 91. Parti libéral du Canada, «Pour la création d'emplois, pour la relance économique : Le plan d'action libéral pour le Canada»; et le communiqué du 8 octobre 1993 intitulé «Jean Chrétien veut établir de nouveaux partenariats avec les peuples autochtones».
 92. Inuit Tapirisat du Canada, mémoire à la Commission royale, cité à la note 19, p. 48.
 93. L.C. 1993, c. 28.
 94. Nunavut Tunngavik Inc. a succédé à la Fédération Tungavik du Nunavut, l'organisation qui a représenté les Inuit lors des négociations.
 95. Communication personnelle avec Paul Okalik, de Nunavut Tunngavik Inc.
 96. Inuvialuit Regional Corporation, «A Proposal For Inuvialuit Self-Government In The Western Arctic» (29 mars 1993). Cette proposition a été révisée, puis présentée de nouveau le 23 novembre 1993 au gouvernement fédéral sous forme de projet de loi. Le même mois, les Gwich'in et les Inuvialuit déposaient une proposition commune. Ce document, qui ne contient pas de projet de loi, constitue un résumé descriptif de l'intérêt commun des peuples inuvialuit et gwich'in à l'égard d'un gouvernement populaire régional. Ni les Gwich'in, ni le gouvernement fédéral n'ont approuvé pour l'instant le projet de loi de novembre 1993. Le gouvernement fédéral, les Gwich'in et les Inuvialuit devraient, en septembre 1994, entamer des négociations au sujet d'une forme précise de gouvernement populaire régional pour l'Arctique de l'ouest.

-
97. *Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique*, S.C. 1984, c. 24.
98. Keeping, *The Inuvialuit Final Agreement*, cité à la note 84, pp. 95-100.
99. Inuvialuit Regional Corporation, *A Proposal For Inuvialuit Self-Government In The Western Arctic* (29 mars 1993).
100. *Ibid.*
101. *Ibid.*
102. *Ibid.*
103. Société Makivik et Comité constitutionnel du Nunavik, *Mémoire à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec* (1992).
104. *Ibid.*
105. Nunavik Assembly and Government Negotiation Framework Agreement between The Special Negotiator For The Government of Quebec and The Chief Negotiator For The Nunavik Constitutional Committee (21 juillet 1994).
106. Comité constitutionnel du Nunavik, *Constitution of Nunavik*.
107. Nunavik Assembly and Government Negotiation Framework Agreement, cité à la note 105.
108. *Ibid.*
109. Comité inuit sur les questions nationales, *Completing Canada*, cité à la note 16, p. 24.
110. Inuit Tapirisat du Canada, *mémoire à la Commission royale*, cité à la note 19.
111. *Ibid.*
112. *Ibid.*
113. Inuit Tapirisat du Canada, *Document de travail*, cité à la note 78.
114. Canada, *Procès-verbaux et témoignages*, cité à la note 12, p. 6.

-
115. Inuit Tapirisat du Canada, mémoire à la Commission royale, cité à la note 19, pp. 54-57.