CA. 2. 1994-1406
e. 2

Politique officielle et peuples autochtones

1965-1992

Volume 2

Résumés de rapports d'organismes fédéraux et d'organisations autochtones

Commission royale sur les peuples autochtones

Politique officielle et peuples autochtones

1965-1992

CANADIANA

JUN 17 1994

Volume 2

Résumés de rapports d'organismes fédéraux et d'organisations autochtones

---

Produit par le
Centre for Policy and Program Assessment
École d'administration publique
Université Carleton

Commission royale sur les peuples autchtones

Données de catalogage avant publication (Canada)
Vedette principale au titre:
Résumés de rapports d'organismes fédéraux et d'organisations autochtones
Vol. 2
En-tête du titre:
Politique officielle et peuples autochtones 1965-1992.

Publ. aussi en anglais sous le titre:
Summaries of reports by federal bodies and aboriginal organizations.

ISBN 0-660-94472-3
N° de cat. Z1-1991/1-41-1-2F

1. Autochtones – Canada – Relations avec l'État.
2. Autochtones – Canada – Politique et gouvernement.
I. Canada. Commission royale sur les peuples autochtones.
II. Titre: Politique officielle et peuples autochtones 1965-1992.

E78.C2S8514 1994 323.1'197071 C94-980091-0

Politique officielle et peuples autochtones, 1965-1992

Volume 1
Aperçu des grandes tendances de la politique officielle relative aux peuples autochtones (*à venir, 1994*)

Volume 2
Résumés de rapports d'organismes fédéraux et d'organisations autochtones (*1994*)

Volume 3
Résumés de rapports d'organismes provinciaux et territoriaux et d'autres organisations (*1994*)

Volume 4
Bibliographie (1993)

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1994

En vente au Canada
chez votre libraire local
ou par la poste auprès du
Groupe Communication Canada – Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

N° de cat. Z1-1991/1-41-1-2F
ISBN 0-660-94472-3

Groupe	Canada
Communication	Communication
Canada	Group
Édition	Publishing

Table des matières

Préface / xi

Remerciements / xiii

Rapports d'organismes fédéraux

1966

Report of the Advisory Commission on the Development of Government in the Northwest Territories / 3

Étude sur les Indiens contemporains du Canada / 8

1969

La politique indienne du gouvernement du Canada / 14

Mandat de la Commission d'étude des revendications des Indiens / 18

1971

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent sur les rapports annuels du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (1967-1968 et 1968-1969), y compris : Cinquième rapport à la Chambre (concernant la situation scolaire chez les Indiens et Esquimaux du Canada) / 19

1973

Rapport du Groupe de travail sur le maintien de l'ordre dans les réserves / 24

1975

Revendications des Indiens au Canada : Un essai et bibliographie / 26

Les autochtones et la justice : Rapports sur la Conférence nationale et la Conférence fédérale-provinciale sur les autochtones et le régime de justice pénale / 28

1977

Commissaire aux revendications des Indiens : un rapport / 30

Le Nord : terre lointaine, terre ancestrale, Rapport de l'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie / 33

Rapport de l'Enquête sur le pipeline de la route de l'Alaska / 38

Mandat de l'Enquêteur spécial chargé de recueillir les témoignages des Indiens aînés / 43

1978

Recueil des résumés des rapports de 13 groupes d'étude présentés à la Commission américaine de révision de la politique indienne / 44

1979

L'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest / 49

1980

Rapport de la Commission consultative sur la consultation sanitaire avec les Indiens et les Inuit / 55

1981

En toute justice : une politique des revendications / 59

Les femmes autochtones et le développement de la main-d'oeuvre / 60

1982

Étude de la mise en oeuvre, par le gouvernement fédéral, de la Convention de la Baie James et du Nord québécois / 63

Dossier en souffrance : une politique des revendications des Autochtones / 66

Rapport du Sous-comité sur les femmes indiennes et la *Loi sur les Indiens* / 70

Pour remonter le courant : une nouvelle politique des pêches canadiennes du Pacifique / 73

1983

Community-Based Research: Report of the SSHRC Task Force on Native Issues / 80

Federal Expenditures and Mechanisms for their Transfer to Indians / 82

L'autonomie politique des Indiens au Canada : rapport du Comité spécial / 86

1984

Rapport du Groupe d'étude de la conservation de l'environnement du Nord / 94

1985

Meilleure exécution des programmes indiens et autochtones – Rapport du groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes / 100

Traités en vigueur, ententes durables : rapport du Groupe d'étude de la politique des revendications globales / 103

Rapport du Groupe de travail sur le développement économique des femmes autochtones / 106

1986

La politique des revendications territoriales globales / 109

La question des fourrures : d'hier à demain, une culture et son économie / 113

Rapport de la Commission crie naskapie / 116

Les phoques et la chasse au phoque au Canada : rapport de la Commission royale / 119

Sommaire du rapport présenté au sous-ministre, Affaires indiennes et du Nord canadien / 123

1987

La nouvelle loi sur les Indiens : égalité ou disparité? Répercussions sur les Indiennes du projet de loi C-31 / 126

Jeux de hasard dans les réserves : document de travail / 128

Services à l'enfance et à la famille indiennes au Canada / 131

Le suicide au Canada : rapport du Groupe d'étude national sur le suicide au Canada / 133

1988

Le rapport de la Commission d'enquête sur certaines questions liées à la bande indienne de Westbank / 135

1989

From Here to There: Steps Along the Way, The Report of the Scott-McKay-Bain Health Panel on Health Services in Sioux Lookout District / 142

Rapport final du Groupe d'étude sur les autochtones au sein du régime correctionnel fédéral / 146

Une police pour les autochtones du Canada – Le rôle de la GRC / 151

Examen du programme d'aide aux étudiants du niveau postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien / 156

1990

Répercussions des modifications de 1985 à la *Loi sur les Indiens* / 158

La politique du maintien de l'ordre dans les réserves indiennes / 162

Un nouvel engagement : Déclaration de la Commission canadienne des droits de la personne sur la politique fédérale concernant les autochtones / 164

Report of the Joint National Committee on Aboriginal AIDS Education and Prevention (Volume 1: Findings Document; Volume 2: Recommendations for a National Strategy on Aboriginal AIDS Education and Prevention) / 167

Questions en suspens : programme d'action pour tous les Canadiens dans les années 1990 / 171

«Ma langue à moi», Alphabétisation : les autochtones font le point. Quatrième rapport du Comité permanent des affaires autochtones / 176

1991

Bâtir une nouvelle relation avec les premières nations de la Colombie-Britannique : réponse du Canada au Rapport du Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique / 178

La création de choix : Rapport du groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale / 181

Les chemins de la réussite : stratégie de l'emploi et de la formation des autochtones / 185

Pour une démocratie électorale renouvelée / 192

Rapport de la Commission crie naskapie / 195

Rapport sur les peuples autochtones et la justice pénale : Égalité, respect et justice à l'horizon / 199

L'été de 1990 / 206

Ce qu'on a entendu : rapport de la consultation relative au logement pour les ruraux et les autochtones / 208

Rapports d'organisations autochtones

1970

Citizens Plus / 215

1971

Wahbung – Our Tomorrows / 219

1972

Indian Control of Indian Education / 223

1973

Together Today for Our Children Tomorrow: A Statement of Grievances and an Approach to Settlement by the Yukon Indian People / 226

1974

The Shocking Truth About Indians in Textbooks / 230

The Treaty Rights of Hunting, Fishing, Trapping and Gathering / 233

1977

Indian Government / 236

Métis and Non-Status Indian Crime and Justice Report / 240

1979

Indian: The Spirit and Intent of Treaty / 244

Maîtres de notre destinée / 246

1980

Freedom to Live Our Own Way in Our Own Land / 248

Indian Nations: Self-Determination or Termination / 250

National Indian Brotherhood National Indian Health Policy: A Compilation of Health Policy Papers / 253

The Nature of Aboriginal Title – Is It Transferable or Assignable? / 257

1981

Native People and the Constitution of Canada: The Report of the Métis and Non-Status Indian Constitutional Review Commission / 259

1982

The Newfoundland Government's Rejection of the Micmac Land Claim / 264

Public Government for the People of the North / 266

What Does the Future Hold for Native Women – Aboriginal Entitlement / 270

1983

Le besoin de réévaluer et d'améliorer les relations Québec-Inuit / 272

Manitoba Métis Rights: Constitution Consultations: Final Report / 275

The Métis People and Aboriginal Rights / 278

1985

An Amended Proposal for Planning and Development of the Ontario Native Business Corporation / 281

Canadian-Indian Nation Relationships / 283

Denendeh Public Government / 285

Education Proposal / 289

National Association of Friendship Centres Urban Research Project, Phase I & II: Alcohol, Drug and Solvent Abuse: Final Report / 292

Native Family Violence Study: A Discussion Paper / 295

Submission to the Council of Maritime Premiers / 297

Suicides, Violent and Accidental Deaths Among Treaty Indians in Saskatchewan: Analysis and Recommendations for Change / 299

1986

Bill C-31 Project: Final Report / 305

"By Means of Conferences and Negotiations" We Ensure Our Rights: Background Principles for New Legislation Linking Métis Aboriginal Rights to "Resolution Concerning an Amendment to the *Alberta Act*" / 309

1987

Our Land, Our Culture, Our Future / 312

1988

Dene/Métis Child Care Study / 313

Tradition and Education: Toward a Vision of our Future / 317

1989

Aboriginal Title and Rights Position Paper / 322

Breaking Free: A Proposal for Change to Aboriginal Family Violence / 324

Comprehensive Housing Study: Housing and Poverty / 327

A Comprehensive Plan to Increase Native Participation in the British Columbia Fishing Industry / 330

National Inquiry into First Nations Child Care / 333

Native Council of Nova Scotia Health Demonstration Project: Final Project Report / 336

Peace and Good Order: Recognition of First Nations Jurisdiction in the Administration of Justice in Manitoba/ 338

Women and Development: The Effects of Militarization / 340

1990

A Community Perspective on Health Promotion and Substance Abuse / 344

The Lieutenant-Governor's Conference – Celebrating Alberta's Families: Métis Families / 346

Native Child Care: "The Circle of Care" / 349

Native Peacekeeping: Challenges and Opportunities of the '90s: A Report on the Native Peoples and Policing Symposium / 351

Le projet de société des Atikamekw et des Montagnais et l'avenir constitutionnel du Québec / 356

Submission to the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development / 359

1991

Literacy for Métis and Non-Status Indian Peoples: A National Strategy /361

The Métis Commission on the Canadian Constitution / 365

National Unity and Constitutional Reform: Report of the Manitoba Métis Senate Commission / 369

Report of Public Hearings on Constitutional Reform and Canadian Unity / 372

Towards Linguistic Justice for First Nations: The Challenge: Report on the Aboriginal Languages and Literacy Conference / 374

Voices of the Talking Circle / 377

1992

Orientations aborigènes pour la coexistence au Canada : document n° 1 de la Commission d'enquête sur la Constitution du Conseil national des autochtones du Canada / 380

The Métis Women's Perspective on National Unity and Constitutional Reform / 382

National Treaty Conference: Indigenous Treaties – Self-Determination: Past-Present-Future: Final Report / 384

The Report of the Atlantic First People's Constitutional Forum / 386

Response of the New Brunswick Aboriginal Peoples Council to the Report of the Commission on Canadian Federalism / 389

Self-Government: Our Past Traditions, Our Present Lives, Our Children's Future / 391

To the Source: First Nations Circle on the Constitution: Commissioners' Report / 395

Towards Settlement of Our Rights / 400

1993

The Métis Nation On The Move: Report on the Métis Nation's Constitutional Parallel Process / 402

Index des auteurs / 407

Index thématique / 411

Préface

Lorsque la Commission royale sur les peuples autochtones a été créée à l'automne 1991, elle a été invitée par l'honorable Brian Dickson, ancien juge en chef de la Cour suprême du Canada, à tirer parti du travail qui avait déjà été accompli dans le domaine des affaires autochtones. La Commission a mis ce conseil en pratique en examinant les principaux rapports et études portant sur les orientations publiés par le gouvernement fédéral, les administrations provinciales, territoriales et municipales, des organisations autochtones et d'autres organisations non gouvernementales.

Ayant accepté de réaliser ce projet pour le compte de la Commission, le Centre for Policy and Program Assessment de l'École d'administration publique de l'Université Carleton a examiné les rapports de commissions royales, d'enquêtes, de comités parlementaires et législatifs et de groupes de travail divers, ainsi que des études commandées. Il a mis l'accent sur les documents qui faisaient appel au public et recommandaient des modifications aux politiques gouvernementales touchant les autochtones.

Près de 900 rapports de ce genre ont été recensés en remontant jusqu'à 1965, année où le rapport Hawthorn constituait la dernière analyse de la politique gouvernementale dans ce domaine, ce qui en fait un document repère. Ces rapports sont cités dans le Volume 4, paru en août 1993 : la Bibliographie générale.

Le Volume 1 paraîtra à l'été 1994. Il fournira un aperçu thématique des grandes tendances de la politique officielle relative aux peuples autochtones depuis 1965.

Quant aux Volumes 2 et 3, ils donnent les éléments d'information suivants sur plus de 200 des documents les plus importants mentionnés ci-dessus :

- Contexte
- Objet
- Questions et conclusions
- Recommandations

Le Volume 2 renferme les résumés de rapports émanant du gouvernement fédéral et d'organisations autochtones. Le Volume 3 contient les résumés de rapports et d'études des provinces, des territoires et des municipalités ainsi que d'organismes non gouvernementaux. Pour chaque gouvernement et organisation, les résumés sont en ordre chronologique d'après la date de publication, ce qui permet au lecteur de suivre l'évolution de la pensée des gouvernements et des organisations au sujet des politiques. Les deux volumes contiennent des index par sujet et par auteur.

La Commission royale utilise cette information pour se documenter en prévision des recommandations qu'elle doit formuler en matière de politique. Une fois achevée, cette bibliographie en quatre volumes fournira un excellent aperçu de la politique officielle relative aux peuples autochtones. Elle fera également mention de documents de référence importants pour ceux qu'intéresse le domaine et s'avérera elle-même un nouveau point de repère.

Marlene Brant Castellano et David C. Hawkes
Codirecteurs de la Recherche

Remerciements

La préparation de la documentation que renferme ce volume s'est faite de mars 1992 à juin 1993. De nombreuses personnes ont participé à ce travail. Gail Bradshaw, Carolyn Dittburner et Alex Ker, à divers moments, ont coordonné la logistique des travaux, acquis les documents et distribué ces derniers aux adjoints à la recherche et relu les ébauches de sommaires. Toutes trois ont apporté à leur tâche les doses nécessaires de bonne humeur, d'impartialité et de minutie. Les résumés ont été rédigés par un grand nombre de personnes, la plupart des étudiants de l'École d'administration publique de l'Université Carleton. Nous remercions Michael Allen, Kelly Ann Beaton, Trevor Bhupsingh, Michelle Bishop, Stéphane Gagnon, David Hennes, Melanie Jeffs, Daniel Jost, David Kravitz, Chris Lee, Julie Mugford, Aideen Nabigon, Elizabeth Peace, Gordon Quaiattini et Dan Stevenson, sans oublier Martha Clark et Amanda Begbie, également de l'École d'administration publique, qui ont assuré le soutien administratif.

L'équipe de recherche exprime sa reconnaissance au personnel de la Commission royale sur les peuples autochtones et aux organismes qui ont fourni des documents ou participé à des recherches sur place, sans lesquels il aurait été impossible de mener la tâche à bien.

Enfin, je tiens à remercier deux collègues enseignants qui nous ont prêté main-forte aux étapes initiales de ce projet. Leigh Anderson a beaucoup apporté à la conception d'origine du projet et établi la base de données sur laquelle il repose. Elle a continué de se rendre utile même une fois achevées ses

fonctions officielles. Frances Abele, pour sa part, tout en ayant participé aux étapes initiales, a changé de rôle par la suite puisqu'elle est devenue directrice du Programme de recherche sur le Nord à la Commission royale elle-même. Elle y est toujours.

Katherine A. Graham
Enquêteur principal

Note

Ce projet de recherche a pris naissance lors de la ronde Canada des négociations constitutionnelles qui devaient aboutir à l'Accord de Charlottetown le 28 août 1992. En tant que tels, les listes et les résumés de rapports préparés par les gouvernements et les organisations autochtones (contenus dans les Volumes 2, 3 et 4 de cette série) ne couvrent pas tous les documents publiés durant la ronde Canada. Cependant, le Volume 1, qui donne un aperçu des grandes tendances du discours officiel de 1965 à 1992, recense des documents de la ronde Canada qui ne figurent pas dans les autres volumes.

Rapports d'organismes fédéraux

1966

▲ Report of the Advisory Commission on the Development of Government in the Northwest Territories

AUTEUR : Advisory Commission on the Development of Government in the Northwest Territories; président : A.W.R. Carrothers

ANNÉE : 1966

AUTOCHTONES VISÉS : Les Inuit et tous les autochtones

SUJETS : Constitution, évolution constitutionnelle, communications et transports, développement économique et social

SUJET SECONDAIRE : Développement

SOURCE : Commission fédérale

CONTEXTE

À sa première réunion, en 1965, la Commission s'est prononcée sur l'opportunité d'assister à la réunion du Council of the Northwest Territories, de voyager à travers les T.N.-O. afin d'y tenir des réunions et d'observer le mode de vie des habitants de cette région et de commander des études professionnelles sur la nature de ces populations et leurs perspectives économiques. La Commission allait exposer les vues des résidents des T.N.-O. et des autres régions du pays, vues qui lui seraient exprimées à l'occasion d'audiences publiques ainsi que dans des mémoires présentés par la poste à l'invitation de la Commission.

OBJET

L'objet de ce rapport était d'informer le ministre des Affaires nordiques et des Ressources nationales sur les questions liées au développement politique des T.N.-O. La Commission devait recommander la forme de gouvernement correspondant le mieux au développement politique, économique et social de la région, en accordant une attention particulière aux points suivants :

1. les opinions des résidents des T.N.-O. et des autres régions du pays;
2. la nature de la responsabilité du gouvernement fédéral à l'égard des T.N.-O.;
3. le développement politique de la région et ses implications financières;
4. les formes de gouvernement alors en place;

5. le sujet des propositions précédentes ayant un effet sur la structure constitutionnelle;
6. d'autres recommandations souhaitables.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Les questions soulevées par le rapport peuvent être réparties comme suit :

1. Les caractéristiques de l'établissement d'un gouvernement dans les T.N.-O. depuis la Confédération

La question de l'appartenance de la région des T.N.-O. au Canada n'a été clarifiée qu'en 1925, quand il affirma sa suprématie sur cette région. Son intérêt était d'abord d'ordre économique, étant donné que c'était l'essor de l'activité économique privée qui stimulait la croissance du gouvernement en raison de la nécessité de maintenir la loi et l'ordre. Pendant la période postérieure à la Confédération, le lieutenant-gouverneur fut investi de pouvoirs. Après cette période, le Yukon devint un territoire distinct, et le gouvernement des terres qui restaient était constitué d'un commissaire et d'un conseil dont les membres étaient nommés. Les lois fédérales formaient la Constitution des T.N.-O. En 1951, les fonctions législatives et exécutives furent séparées et en 1966, les membres du Conseil furent élus pour la première fois; le résultat fut essentiellement un gouvernement de type colonial. La Commission se trouva confrontée à la question de savoir s'il fallait ou non mettre en place un gouvernement responsable.

2. Un examen fonctionnel de l'activité gouvernementale dans les T.N.-O.

Le rapport fait état de plusieurs ministères et organismes fédéraux dont les activités ont directement affecté les résidents des T.N.-O., le plus en vue étant le ministère du Nord canadien et des Ressources nationales, qui tenait largement lieu de fonction publique pour le gouvernement territorial. Parmi les autres ministères fédéraux engagés dans des activités dans les T.N.-O., il y avait ceux de la Santé et du Bien-être social, des Transports, des Travaux publics, de la Défense nationale, de la Justice, des Mines et des Relevés techniques, des Pêches, de l'Agriculture, des Forêts, des Postes, du Revenu national et du Travail ainsi que la Gendarmerie royale du Canada (le seul corps policier en service dans les T.N.-O.) et la Société Radio-Canada.

La Commission s'est également penchée sur l'évolution du gouvernement territorial. Elle note dans son rapport que le Conseil des T.N.-O. se réunissait deux fois l'an et avait à peu près les mêmes compétences que les gouvernements provinciaux, l'exception la plus notable ayant trait aux ressources naturelles.

La structure de gouvernement locale était fonction du type d'agglomération : 1) administrative, donc dépourvue de toute base économique autre que l'activité gouvernementale; 2) service de défense, donc établie pour exercer une fonction de défense particulière; 3) base d'exploitation de ressources traditionnelles, donc qui dépend de l'exploitation de ressources renouvelables; 4) base d'exploitation de ressources non renouvelables, donc qui repose sur l'exploitation d'une seule ressource non renouvelable (p. ex., une seule mine); et 5) une agglomération complexe contenant des éléments de chacun des types d'agglomérations précédents.

Les formes de gouvernement locales reconnues par les gouvernements territoriaux étaient : 1) les peuplements non organisés, dans le cas desquels il n'y avait aucune nécessité de contrôles pour la promotion d'un développement ordonné que ceux qu'appliquait l'administrateur local; 2) les zones de développement, qui étaient créées par le Commissaire quand il était nécessaire d'établir des contrôles pour assurer un développement ordonné; 3) les districts de services locaux, où les conditions se prêtaient à des contributions financières locales pour la prestation de services au sein de la collectivité; 4) les villages, qui étaient partiellement autosuffisants et qu'on pouvait considérer comme la première forme de gouvernement local; et 5) les villes, qui étaient le niveau supérieur de gouvernement local.

Il y avait aussi des institutions non gouvernementales dont l'activité était reliée à celle du gouvernement, notamment des institutions religieuses, des coopératives ainsi que des organisations commerciales et syndicales.

3. Les relations montrant les qualités des résidents et les problèmes auxquels ils étaient confrontés

La Commission a examiné les problèmes sociaux et économiques auxquels les résidents étaient confrontés. Elle fit état dans son rapport d'une hostilité entre les autochtones et les non-autochtones du Nord attribuable au non-règlement des revendications territoriales et au manque de possibilités économiques. Un problème connexe chez les autochtones était la division qui existait entre les Indiens inscrits d'une part et les Indiens non inscrits et les Métis d'autre part.

La Commission examina également dans son rapport l'effet de l'environnement physique sur la forme de gouvernement dans le Nord. Ses particularités géographiques, son immensité, sa position au plan national et international, sa géologie et ses ressources minérales, sa physiographie, son climat, sa faune et sa flore et ses habitants sont autant de facteurs qu'il fallait prendre en compte au moment de décider quelle forme de gouvernement était la plus appropriée. Ce qu'on a observé, c'est une relation inverse entre l'importance des

caractéristiques physiques et biologiques du milieu et le niveau de gouvernement.

4. Autres options de développement d'institutions politiques et questions propres au gouvernement des T.N.-O.

La quatrième question sur laquelle s'est penchée la Commission était celle des différentes formes de gouvernement. Elle note dans son rapport que les structures politiques traditionnelles appliquent le principe fédéral et peuvent prendre la forme du gouvernement territorial actuel, un plein statut provincial ou un statut quasi provincial. La Constitution du Yukon était telle que son statut ressemblait davantage à celui d'une province que ce n'était le cas pour les T.N.-O. Les formes de gouvernement non traditionnelles appliquent le modèle unitaire, qui permet d'attribuer à un gouvernement territorial ayant à sa tête un représentant nommé par le gouvernement fédéral tous les pouvoirs exercés par les ministères et organismes fédéraux ayant des établissements dans les T.N.-O., tous les pouvoirs fédéraux, tous les pouvoirs territoriaux et tous les pouvoirs qui, ailleurs, sont exercés par les provinces. Quelle que soit la forme de développement politique choisie, ce choix entraînait celui de structures internes, avec prise en considération du système parlementaire britannique et du système présidentiel américain. Ces choix étaient fonction de préoccupations à l'égard du style, de la composition et des pouvoirs des branches exécutive et législative du gouvernement et de leurs relations entre elles ainsi qu'avec le gouvernement fédéral.

La question des aires géographiques différentes a également été soulevée relativement au choix de la meilleure forme de gouvernement. Les options qui s'offraient étaient le maintien du statu quo, la division des territoires en deux ou plusieurs parties, l'annexation des territoires ou de parties de ceux-ci aux provinces et la fusion du Yukon et des T.N.-O.

5. Les postulats de la Commission, ou énoncés des valeurs fondamentales en matière d'évolution politique

Voici les postulats sur lesquels la Commission a fondé ses recommandations : 1) l'évolution politique des T.N.-O. ne peut être considérée indépendamment de l'avenir économique et social de cette région; 2) un nombre «optimal» de résidents devraient participer à l'activité gouvernementale; 3) la forme de gouvernement adoptée doit permettre d'apporter des solutions efficaces aux problèmes sociaux et économiques particuliers des habitants de cette région; 4) le type de gouvernement choisi ne doit pas être étranger aux traditions politiques du Canada; 5) les résidents doivent jouir de possibilités économiques à peu près équivalentes à celles des autres Canadiens sans avoir à s'exiler et,

par conséquent, il doit être créé des possibilités économiques dans le Nord; 6) les T.N.-O. étant une entité politique distincte des provinces, le gouvernement fédéral a la responsabilité du développement économique de cette région; et 7) les peuples autochtones devraient être libres de conserver leurs identités ethniques et culturelles.

RECOMMANDATIONS

La Commission limite ses recommandations à celles ayant trait aux formes de gouvernement et aux procédures d'administration.

1. Statut politique

Sur la question du statut politique, la Commission recommande de ne pas diviser les T.N.-O. en deux ou plusieurs entités politiques, proposant que les territoires ne soient divisés qu'aux fins de planification et de coordination. Elle se penche aussi sur la question du statut de province, faisant valoir que ce n'est pas le statut de province qui était requis à ce moment-là, mais plutôt les moyens d'accéder à ce statut. Elle recommande dans son rapport que la capitale des T.N.-O. soit établie à Yellowknife.

2. Structure et fonction du gouvernement territorial

En ce qui a trait à la structure du gouvernement territorial, il est recommandé qu'il y ait un commissaire, un sous-commissaire, un conseil exécutif, une assemblée législative, des ministères du Développement économique, des Finances, de l'Administration locale, de l'Éducation, du Bien-être et des Services sociaux, des Travaux publics, de la Justice et des Terres et Ressources, ainsi qu'une Commission de développement des T.N.-O. et une Corporation de développement des T.N.-O., ayant tous des rôles, des obligations et des structures précis. Elle recommande que le ministère du Nord canadien conclue avec le gouvernement des T.N.-O. une entente portant sur l'administration des affaires indiennes et inuit par les T.N.-O. et que le gouvernement territorial soit représenté aux conférences fédérales-provinciales et interprovinciales. La Commission recommande en outre que les droits de surface à l'égard des terres soient transférés au gouvernement territorial et qu'il soit fait un examen public (dans un délai d'au plus dix ans) de l'évolution politique, sociale et économique des T.N.-O. Enfin, la Commission recommande qu'il soit fait une étude des services postaux offerts aux habitants des zones périphériques et qu'on augmente le nombre de circonscriptions politiques.

▲ Étude sur les Indiens contemporains du Canada

AUTEUR : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Direction des affaires indiennes; directeur de la recherche et de la publication : H.B. Hawthorn

ANNÉE : 1966

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJETS : Autonomie gouvernementale, relations entre les autochtones et le gouvernement fédéral, relations entre les autochtones et les gouvernements provinciaux

SUJETS SECONDAIRES : Structures et institutions, orientations, compétences, développement économique

SOURCE : Ministère fédéral

CONTEXTE

L'*Étude sur les Indiens contemporains du Canada* (le rapport Hawthorn) a été réalisée à une époque où le partage inégal des pouvoirs entre les Indiens et les non-Indiens faisait l'objet de contestations au niveau international. Au Canada, la population autochtone commençait à faire valoir ses droits et manifestait le désir de s'affranchir de la tutelle du gouvernement fédéral. La pauvreté matérielle des autochtones par rapport aux autres Canadiens était devenue une question d'intérêt public et ne pouvait plus être tolérée en cette nouvelle ère d'égalitarisme. Pour s'attaquer à ces problèmes, on avait besoin de plus d'information sur la situation des affaires autochtones et on commanda donc une étude complète de la question.

OBJET

L'objet général de l'étude était de concevoir et de recommander des mesures propres à améliorer la position des autochtones dans la société en prenant comme principe fondamental que les premiers intéressés doivent être en mesure de choisir parmi les solutions qui s'offrent.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le rapport est divisé en deux volumes. Le premier porte principalement sur les questions liées au développement économique, à la situation juridique et

aux administrations locales; le deuxième porte sur l'éducation et les conseils de bande.

Développement économique : On signalait dans le rapport que la Direction des affaires indiennes était en train d'essayer d'élaborer un programme destiné à accélérer l'amélioration des conditions économiques des Indiens. L'auteur reconnaissait l'existence de liens entre certains facteurs économiques et sociaux et comparait le programme à long terme de la Direction, préconisant un développement économique et social équilibré, avec celui des pays en développement.

Une bonne partie du premier volume était consacrée à l'examen de théories de développement économique et à la formulation de commentaires sur leur convenance dans un contexte comme celui des autochtones. Les points à retenir sont les suivants :

1. Le rapport mettait l'accent sur l'utilisation du revenu réel provenant d'un emploi rémunérateur comme mesure du développement économique.
2. Il devrait y avoir un équilibre entre le développement économique et le développement social, l'économie de l'exploitation cédant la place à celle de l'investissement dans les ressources humaines, c.-à-d. dans l'éducation.
3. Contrairement à ce que laissent habituellement supposer les principes de développement économique, l'étude n'a pas permis d'établir que la surpopulation constituait un problème plus grave pour les autochtones que pour les autres Canadiens.
4. On considérait que la facilité d'accès à l'assistance sociale favorisait l'apathie et qu'un programme de développement économique bien conçu aurait pu permettre d'éviter cela. On s'attendait à ce que le nouveau programme de développement des collectivités de la Direction des affaires indiennes apporte une solution à ce problème.
5. Le succès des initiatives de développement économique serait fondamentalement lié aux relations qu'établiraient les autochtones avec le reste de la société canadienne, c.-à-d. leur aptitude à participer sur un pied d'égalité à tous les aspects de la société.

Le rapport fait état d'une enquête sur la situation économique des Indiens au Canada. Voici ce qu'on a constaté :

1. La situation de pauvreté économique et de sous-emploi des autochtones pourrait s'expliquer par leur répartition par occupation professionnelle dans les sphères traditionnelles des industries primaires basées sur l'exploitation de ressources.

2. Le sous-développement économique des autochtones pouvait être attribué à leur isolement et à leur éloignement des centres d'emploi ainsi qu'à des facteurs sociaux, culturels et psychologiques. On n'accordait pas non plus la même importance à l'accumulation de capitaux que dans d'autres segments de la société. La Direction des affaires indiennes avait favorisé la dépendance en jouant un rôle administratif plutôt qu'un rôle de développement dans ses relations avec les peuples autochtones. Les contacts et relations des Indiens avec la société blanche mettaient en évidence leur faible pouvoir de négociation et l'accroissement de leur dépendance.

Il est également fait état dans le rapport d'une étude comparative des facteurs économiques qui, croyait-on, influaient sur le développement au niveau des bandes. On a constaté ceci :

1. Il n'y avait guère de lien entre le niveau de développement et l'accès à des ressources ou leur possession, tant à l'intérieur qu'en dehors des réserves;
2. Il n'y avait pas de lien constant entre le développement et l'accès à des capitaux ou leur possession;
3. L'isolement géographique et social avait un effet à long terme sur les incitations au travail, étant donné le manque d'accès à des équipements collectifs;
4. L'existence dans la bande d'une classe moyenne constituée de professionnels ou d'entrepreneurs ne contribuait guère à y hausser les aspirations étant donné que la plupart des professionnels vivaient en dehors des réserves;
5. Bien qu'on ait constaté que les bandes ayant des revenus plus élevés comptaient parmi leurs membres un plus fort pourcentage de personnes appartenant aux groupes d'âge du niveau supérieur et un faible pourcentage de jeunes de moins de 16 ans, il semblait s'agir là davantage d'un sous-effet de la croissance économique qu'un facteur déterminant de celle-ci.

Au sujet des facteurs socio-économiques dont on pensait qu'ils influaient sur le niveau de développement économique, il a été constaté ce qui suit :

1. Il n'y avait pas de lien aussi étroit qu'on le pensait entre la réussite et le niveau d'instruction, qui était considéré comme un facteur très important de développement économique et d'intégration dans la société canadienne. On a aussi constaté que plus de la moitié de la population était âgée de moins de 16 ans, dépourvue de compétences professionnelles et sans emploi.
2. Il y avait un lien étroit entre la mobilité des autochtones et leur situation économique; ils se tiraient mieux d'affaire économiquement en dehors des réserves. On suggérait dans le rapport qu'il soit consacré davantage

de fonds au financement de mesures de réinstallation et de programmes hors réserves, sans porter atteinte aux programmes mis sur pied dans les réserves.

Un examen des aspects socio-culturels du développement économique a permis de constater ce qui suit :

1. Un réveil culturel pouvait s'avérer nécessaire pour la réinsertion sociale et le développement économique des autochtones du fait qu'il favoriserait le développement chez eux d'un nouveau sentiment de fierté et d'identité. On reconnaissait dans le rapport que certains voyaient dans le réveil culturel en question une manifestation de défaitisme ou un repli.
2. Les liens de parenté entre Indiens vivant dans les réserves avaient favorisé l'établissement de liens de dépendance entre les membres prospères d'une famille et les autres membres de cette famille;
3. Plus le revenu d'un autochtone est élevé, plus grand est le nombre d'organisations dont il fait partie tant à l'intérieur qu'en dehors de la réserve.

Un examen de la situation juridique des Indiens et de leurs relations avec le gouvernement fédéral a mené à certaines constatations, dont les suivantes :

1. Malgré le manque de substance des traités, les autochtones semblaient y attacher une grande importance, ce qui compliquait les relations entre les Indiens et le gouvernement.
2. Le gouvernement fédéral avait toujours limité la portée de ses politiques aux problèmes qui se posaient à l'intérieur des réserves. En général, on considérait que le gouvernement fédéral était loin d'exercer toute la discrétion dont il jouissait à l'égard des questions de compétence.
3. Le budget de la Direction des affaires indiennes était loin d'être suffisant.
4. Il fallait, dans les exigences de dotation de postes aux Affaires indiennes, mettre l'accent sur les compétences dans des fonctions particulières plutôt qu'en administration.
5. La Direction devait cesser d'encourager les autochtones à rester dans les réserves comme elle avait toujours eu tendance à le faire.
6. Les provinces devraient avoir davantage de responsabilités à l'égard des autochtones. On signale dans le rapport qu'étant donné que les activités de la Direction des affaires indiennes en matière d'assistance sociale n'étaient pas liées à des obligations juridiques, les provinces n'avaient aucune raison de ne pas accorder aux Indiens les avantages qu'elles accordaient à tout autre citoyen canadien.

Autonomie gouvernementale locale : On a constaté que les facteurs suivants faisaient obstacle à l'autonomie gouvernementale locale :

1. la répartition des membres des bandes à l'intérieur et en dehors des réserves;
2. l'insuffisance des fonds rassemblés par les bandes locales à des fins d'autonomie gouvernementale. On insistait dans le rapport sur le fait que les revenus devaient être constitués indépendamment du gouvernement et qu'une fonction publique locale était nécessaire.

Le rapport Hawthorn signalait l'existence de deux cadres possibles pour l'autonomie gouvernementale locale : le cadre municipal-provincial ou le cadre fédéral; on y suggérait une combinaison des deux. Tout en reconnaissant que les provinces avaient des obligations envers les autochtones, on considérait que l'intervention du gouvernement fédéral était encore requise à maints égards.

On considérait important, aussi, que, dans la poursuite de leurs objectifs, les autochtones usent énergiquement des leviers politiques dont ils disposent, comme le ferait tout citoyen d'une société libre.

Éducation : On signalait dans le rapport que l'instruction n'avait de signification pour un enfant indien que si elle avait pour effet de lui donner une part de responsabilité et une plus grande place dans la société canadienne. Hawthorn préconisait donc l'intégration des enfants indiens dans les systèmes provinciaux, moyennant la prestation de services spéciaux. On reconnaissait les difficultés que pose l'intégration de minorités à la culture dominante, de même que les effets négatifs possibles d'une éducation supérieure sur l'identité culturelle.

On a aussi examiné les politiques du gouvernement fédéral en matière d'éducation et les ententes conclues avec les provinces dans ce domaine. On a constaté une certaine incohérence dans la politique fédérale. On y professait que l'objectif à long terme du gouvernement fédéral était l'intégration des peuples autochtones dans la société canadienne, plutôt que leur assimilation, mais rien n'était prévu pour assurer la préservation de leurs traditions linguistiques et culturelles. On signalait aussi que le nouveau principe d'intégration n'était pas entièrement appliqué aux paliers inférieurs de l'administration, ce qui a amené des gens à se demander si la politique du gouvernement fédéral n'était pas que de la belle rhétorique destinée à apaiser le public.

En ce qui a trait aux ententes avec les provinces, on a constaté la nécessité d'impliquer davantage les parents. Le processus de consultation était inadéquat, et de nombreux parents se sentaient obligés de prendre les décisions relatives

à l'éducation de leurs enfants sans avoir les connaissances nécessaires pour le faire. On s'était aperçu que les autochtones portaient un grand intérêt à l'éducation, comme l'ont montré les comités scolaires indiens.

Conseils de bande : On a vu dans l'augmentation des activités des conseils de bande une nette indication que les autochtones étaient très intéressés à s'occuper de leurs propres affaires. On sentait qu'il y avait un besoin urgent pour les bandes d'élargir leurs horizons et de pousser leurs expériences au-delà du palier strictement local.

RECOMMANDATIONS

Le rapport contenait de multiples recommandations, dont les suivantes :

Les Indiens devraient être considérés comme étant plus que de simples citoyens; leur statut de premiers occupants du pays leur confère certains droits. La Direction des affaires indiennes devrait avoir la responsabilité particulière de faire en sorte que ce fait soit reconnu et que les Canadiens apprennent à accepter leur existence.

Les tentatives visant à refuser aux Indiens l'accès à des programmes publics de base à n'importe quel palier de gouvernement en invoquant une prétendue incompatibilité entre le statut d'Indien et le programme en question devraient être examinées d'un oeil critique.

En matière de développement économique, l'accent devrait être surtout mis sur l'éducation, la formation professionnelle et les techniques de mobilité afin de permettre aux Indiens de se trouver des emplois rémunérés.

Il fallait augmenter les ressources financières de la Direction des affaires indiennes. La mise en oeuvre d'un programme adéquat de développement économique exigeait un budget et un personnel beaucoup plus considérables. Il fallait que le personnel reçoive une formation spécialisée dans la prestation des services en cause plutôt que d'être simplement compétent en administration. Il fallait en outre que la Direction des affaires indiennes joue un rôle de défense des droits des Indiens.

On encourageait vivement l'application de la politique générale de prestation de services provinciaux aux Indiens là où elle pourrait s'appliquer. Il a été conseillé aux deux paliers de gouvernement de mettre leurs ressources en commun afin d'apporter des solutions aux problèmes de pauvreté et d'isolement des populations autochtones.

L'établissement d'administrations locales devrait être encouragé et non pas traité suivant les dispositions dichotomiques de la *Loi sur les Indiens* ou dans le cadre provincial d'administration locale.

L'intégration des jeunes Indiens dans le réseau des écoles publiques a été hautement approuvée. Les autorités se sont toutes vu confier la responsabilité de déterminer les besoins de programmes particuliers ou de rattrapage pour ces enfants, tout en reconnaissant que les enfants autochtones ont les mêmes capacités intellectuelles que les autres.

Il ne devrait pas être signé d'ententes sans que les parents aient été longuement consultés, et la communication entre les autorités scolaires et les parents devrait être permanente.

Les conseils de bande devraient être encouragés à rechercher l'avis de professionnels en matière juridique, économique et sociale auprès non seulement des sources officielles, mais aussi d'autres sources.

1969

▲ La politique indienne du gouvernement du Canada

AUTEUR : Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien
ANNÉE : 1969
AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations
SUJETS : Relations entre les autochtones et le gouvernement fédéral, relations entre les autochtones et les gouvernements provinciaux
SUJETS SECONDAIRES : Orientations, institutions, législation, programmes et services
SOURCE : Gouvernement fédéral

CONTEXTE

Ce livre blanc sur la politique indienne faisait suite aux consultations menées auprès des dirigeants indiens. Les événements des deux années précédentes et les conférences tenues avec des organisations comme la Fraternité des Indiens du Canada (FIC) avaient fait prendre conscience au gouvernement fédéral de l'existence d'un groupe de dirigeants autochtones capables d'exprimer énergiquement et clairement leurs opinions et du mécontentement de ces leaders autochtones à cause des conditions de pauvreté dans lesquelles vivaient la plupart des autochtones. Il est devenu apparent pour le gouvernement qu'il

lui faudrait modifier radicalement ses relations, jusque-là trop paternalistes, avec les Indiens. On estimait que la discrimination raciale dont étaient victimes les Indiens n'était plus tolérable.

OBJET

L'objet du Livre blanc était de modifier les politiques de longue date qui excluaient les Indiens de la société canadienne, les privant ainsi de leurs droits à l'égalité des chances.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

La nouvelle politique énoncée dans le Livre blanc portait sur six points :

1. la structure juridique;
2. l'héritage culturel des Indiens;
3. les programmes et les services;
4. les services enrichis;
5. les revendications et les traités;
6. les terres indiennes.

La dernière section du rapport portait sur les questions de mise en oeuvre.

En ce qui a trait à la structure juridique, on a conclu à la nécessité d'éliminer dans les lois et dans la Constitution les éléments pouvant constituer des facteurs de discrimination.

L'héritage culturel des Indiens serait préservé et enrichi afin de reconnaître la contribution toute particulière de la culture indienne à la spécificité de la société canadienne. On considérait que l'enrichissement de la société canadienne par la célébration de sa diversité culturelle constituait un élément central de la politique.

Les programmes et les services constituaient le troisième volet de la nouvelle politique. On considérait que les services devaient être fournis via les mêmes mécanismes et les mêmes organismes gouvernementaux pour tous les Canadiens. Il a été souligné que, du fait que la *Loi sur les Indiens* était une loi fédérale, les Indiens n'étaient pas traités comme des citoyens à part entière dans leur province de résidence et que la plupart des correctifs sociaux ne pouvaient être apportés que par les autorités provinciales.

La question des services enrichis avait trait au fait que la situation sociale et économique des Indiens était déplorable par comparaison au reste de la société et que des services spéciaux seraient nécessaires pendant un certain

temps. En ce qui a trait plus particulièrement aux services de nature économique, le gouvernement fédéral a souligné l'incapacité des Indiens d'exploiter les ressources se trouvant à l'intérieur des réserves par manque d'équipements collectifs et de capital de risque ainsi que d'expérience en gestion et de savoir-faire technique.

Pour ce qui est des revendications et des traités, le rapport minimisait leur importance, faisant valoir qu'elles deviendraient des anomalies une fois la nouvelle politique en place depuis un certain temps. Dans l'intervalle, il fallait reconnaître les obligations légales du gouvernement. Le rapport faisait état de l'intention du gouvernement de présenter un projet de loi établissant une Commission d'étude des revendications des Indiens même si on se demandait sérieusement si une telle commission, telle que décrite dans la proposition de 1965 au Parlement, serait efficace.

On affirmait dans le rapport que le contrôle des terres indiennes devait être transféré aux Indiens eux-mêmes afin de favoriser leur autonomie financière et leur autodétermination.

La mise en oeuvre de la politique exigerait l'établissement d'étroites relations de travail avec les populations et collectivités indiennes. On espérait que, pour l'essentiel, la mise en oeuvre de la politique se ferait en moins de cinq ans.

RECOMMANDATIONS

En ce qui a trait à la structure juridique, on mentionnait dans le rapport que l'objectif ultime serait d'éliminer un jour toute allusion particulière aux Indiens dans la Constitution. L'objectif à court terme serait d'abroger la *Loi sur les Indiens*.

En ce qui a trait à l'héritage culturel des Indiens, le gouvernement a fait deux recommandations :

1. Par l'intermédiaire du Secrétariat d'État, le gouvernement fédéral viendrait en aide à des associations et à des groupes dans leurs efforts pour acquérir une plus grande connaissance de leur héritage culturel;
2. on s'assurerait le concours des gouvernements provinciaux.

Afin d'améliorer la prestation des programmes et services destinés aux populations et collectivités indiennes, le gouvernement fit trois recommandations :

1. négocier et conclure avec les provinces des ententes relatives à la prestation des programmes et des services (auxquelles les Indiens seraient partie);

2. transférer à chaque province les montants que déboursait le fédéral au titre des programmes s'adressant aux Indiens;
3. transférer du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien à d'autres ministères fédéraux toutes les autres responsabilités du gouvernement fédéral à l'égard des Indiens.

Concernant les programmes sociaux enrichis, le gouvernement recommanda que les programmes en vigueur dans toute l'administration fédérale soient réexaminés et que de nouveaux soient établis afin de rompre le carcan de la dépossession. On disait de l'abolition des programmes considérés comme n'étant plus nécessaires dans l'optique de la nouvelle politique qu'elle constituait un moyen de libérer des fonds pour d'autres utilisations. On espérait qu'un jour il n'existerait plus d'organismes distincts pour les Indiens et que l'ensemble des Canadiens pourrait bénéficier des économies ainsi réalisées sur le plan administratif.

En ce qui concerne les programmes économiques enrichis, le gouvernement recommanda qu'on libère d'importantes sommes additionnelles pour les réinvestir dans le développement économique des populations indiennes et que tous les programmes et services consultatifs fédéraux et provinciaux soient rendus facilement accessibles aux Indiens.

Le gouvernement recommanda une étude plus approfondie par les Indiens et le gouvernement des questions relatives aux revendications et aux traités, ainsi que la nomination d'un commissaire aux revendications.

Il proposa la *Loi sur les terres indiennes*, qui prévoyait le transfert aux Indiens du plein contrôle des terres dans les réserves, y compris le pouvoir de déterminer qui aurait part dans la propriété de ces terres, ce qui aurait supposé la conclusion d'entente entre les bandes et les gouvernements provinciaux.

Pour permettre la mise en oeuvre de la nouvelle politique, le gouvernement fit deux recommandations :

1. que l'on invite les dirigeants de la FIC et de diverses associations provinciales à discuter du rôle qu'ils pourraient jouer ainsi que des ressources financières qui seraient requises;
2. que les associations nationales/régionales agissent comme principaux intervenants dans les consultations et les négociations.

▲ Mandat de la Commission d'étude des revendications des Indiens

AUTEUR : Bureau du Conseil privé
ANNÉE : 1969
AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones
SUJET : Revendications
SUJET SECONDAIRE : Commissions et institutions
SOURCE : Ministère fédéral

CONTEXTE

La Commission d'étude des revendications des Indiens fut établie par suite de la constatation par la Couronne du fait que de nombreux Indiens se sentaient lésés par «des questions découlant de transactions conclues entre eux et d'autre personnes du Canada durant l'établissement du Canada, et de la gestion de certaines des affaires indiennes par le gouvernement du Canada». Ces doléances furent exprimées sous forme de revendications portant essentiellement sur l'occupation de terres par des non-Indiens, le non-respect de traités et d'ententes et l'administration d'avantages conférés aux Indiens par des lois.

Il est noté que les premiers griefs exposés sont tellement généraux et tellement vagues que cela nécessite une politique «qui permettrait aux Indiens de participer entièrement à la vie et à la communauté canadiennes». En ce qui a trait à la deuxième et à la troisième catégories de plaintes, il est mentionné que l'arbitrage pourrait être de mise.

Le Comité nomma M. Lloyd Barber au poste de commissaire et le chargea de la tâche de recevoir et d'étudier les griefs découlant :

i) de l'application des termes des traités et des ententes conclus officiellement entre des représentants des Indiens et de la Couronne;
ii) de la gestion des fonds et des terres conformément à des modalités établies, en vertu de la loi, dans l'intérêt des Indiens.

Il a aussi été donné instruction au Commissaire de recommander au gouvernement les mesures qu'il pourrait prendre aux fins du règlement des revendications et de le conseiller quant aux catégories de revendications qui

devraient être déférées aux tribunaux (ou à quelque organisme quasi judiciaire ou administratif spécial) pour arbitrage.

1971

▲ **Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent sur les rapports annuels du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (1967-1968 et 1968-1969),** y compris : Cinquième rapport à la Chambre (concernant la situation scolaire chez les Indiens et Esquimaux du Canada)

AUTEUR : Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien

ANNÉE : 1971

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJET : Éducation

SUJETS SECONDAIRES : Maternelles et garderies, enseignement primaire, secondaire et postsecondaire, formation des adultes, formation professionnelle, programmes d'études, relations et responsabilités financières, pédagogie

SOURCE : Comité de la Chambre des communes

CONTEXTE

Le Comité permanent des affaires indiennes décida d'accorder une attention particulière à la question de l'éducation chez les Indiens et les Inuit en raison de la conviction que partageaient les membres du Comité que le taux de décrochage scolaire, le taux de chômage ou de sous-emploi et le pourcentage de jeunes qui étaient en chômage pendant la plus grande partie de l'année confirmaient l'existence de profondes lacunes dans le système d'éducation.

Le Comité entendit des témoins de différents milieux préoccupés par la question de l'éducation chez les Indiens et les Inuit, y compris des étudiants, des représentants d'organisations autochtones ainsi que des fonctionnaires. En plus de recueillir ces témoignages, le Comité s'est rendu dans des localités indiennes et inuit où il s'est entretenu avec des parents, des jeunes et des étudiants ainsi qu'avec les autorités locales.

OBJET

Le rapport du Comité permanent avait pour objet de formuler des recommandations qui permettraient aux écoles fédérales régies par la Direction de l'éducation du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) de donner aux jeunes Indiens et Inuit une éducation propre à leur assurer l'égalité des chances et la capacité de se trouver un emploi à n'importe quel palier de l'économie dans leurs régions. Le modèle de programme d'éducation envisagé par le Comité devait viser les objectifs suivants :

1. l'élimination des obstacles qui plaçaient les étudiants indiens en position désavantageuse dans le système scolaire ainsi que dans la société adulte où ils évoluaient après leurs études;
2. l'élimination de l'écart entre le taux moyen de chômage au Canada et le taux de chômage chez les Indiens;
3. l'élimination des différences au niveau du décrochage scolaire ou secondaire;
4. l'élimination des attitudes négatives des parents et des collectivités à l'égard de l'éducation dans de nombreuses localités indiennes et autochtones;
5. l'élimination du problème d'acculturation auquel sont confrontés la plupart des jeunes Indiens et Inuit.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le Comité constata que le système d'éducation présentait de nombreuses lacunes s'agissant de sa capacité de répondre aux besoins des collectivités indiennes et inuit. Voici certaines des constatations faites à cet égard :

1. la négligence du système d'éducation par le gouvernement fédéral;
2. l'inadéquation des programmes d'étude et de la formation linguistique par rapport aux besoins particuliers des enfants indiens et inuit;
3. la négligence de l'instruction préscolaire;
4. l'insensibilité d'un système de résidence pour étudiants qui éloignait les enfants de leurs parents et de leurs collectivités;
5. la rigidité des périodes de vacances, qui entrait en conflit avec des occupations traditionnelles comme la chasse et le piégeage;
6. l'inadéquation de la formation professionnelle par rapport aux besoins des collectivités où vivaient les jeunes Indiens et Inuit;
7. l'utilisation inefficace de comités d'éducation et de conseils scolaires;

8. la pénurie de programmes d'enseignement supérieur reliés aux études indiennes;
9. les attitudes négatives des parents et des collectivités à l'égard de l'éducation;
10. le fait qu'on ait pas réalisé le potentiel de techniques télévisuelles et autres au plan des émissions éducatives destinées aux jeunes Indiens, Inuit et Métis;
11. le manque d'institutions provinciales de formation d'enseignants donnant une formation spéciale aux personnes appelées à enseigner à des enfants indiens et inuit.

RECOMMANDATIONS

Le Comité s'est dit d'avis qu'étant donné le piètre bilan des institutions scolaires fédérales et provinciales, le gouvernement devait mettre immédiatement sur pied, de concert et en coopération avec les populations indiennes et inuit du Canada, un système d'éducation fédéral aussi exempt que possible des lacunes du programme alors en place et a fait, à cette fin, les recommandations suivantes :

1. Transfert aux provinces

Le Comité recommanda que le gouvernement maintienne sa politique voulant qu'il ne soit fait aucun transfert de programmes d'éducation du palier fédéral au palier provincial sans l'approbation expresse et explicite de la majorité des parents dans chacune des collectivités concernées.

2. Culture

Que tous les programmes d'études établis au niveau fédéral soient révisés afin d'y donner une plus grande place à l'histoire et à la culture indiennes.

3. Enseignement linguistique

Le Comité recommanda que la langue d'enseignement du niveau préscolaire jusqu'à la première ou la deuxième année du primaire soit celle qui est parlée dans la localité indienne ou inuit en question, les élèves étant graduellement initiés aux deuxième et troisième langues (l'anglais et/ou le français) depuis le préscolaire jusqu'à la fin du primaire. Il recommanda en outre qu'on continue de donner les cours liés à la culture indienne ou inuit locale dans la langue de l'endroit jusqu'à la fin du primaire.

Il était également suggéré dans le rapport de ne prendre les décisions concernant les langues initiales d'enseignement et le moment où commencerait l'initiation des élèves à une deuxième et une troisième langues qu'après avoir consulté une majorité des parents de la localité visée et avoir obtenu leur approbation explicite.

4. Formation préscolaire

Le Comité recommanda de donner à tous les enfants indiens et inuit accès à une formation préscolaire à partir de l'âge de trois ans. La mise en place de ce programme devait se faire graduellement sur une période de cinq ans.

5. Résidences pour étudiants

Le Comité souscrivit à la politique du MAINC de fermer progressivement les résidences pour élèves de l'élémentaire et d'encourager l'établissement d'écoles de jour afin de mettre fin à une situation où des enfants de cinq ou six ans étaient séparés de leurs parents pendant une période de huit à neuf mois chaque année.

Le Comité recommanda aussi que le système de pensionnat pour les élèves indiens et inuit de niveau secondaire soit progressivement démantelé dans les cas où il serait possible d'établir des écoles de jour locales ou d'utiliser des établissements hors réserve moins distants et où cela répondrait au désir de la majorité des parents.

6. Vacances

Le Comité recommanda que les périodes de vacances soient fixées avec plus de souplesse et qu'elles soient planifiées en consultant chaque localité individuellement. Les membres du Comité suggéra aussi que le gouvernement fédéral étudie la possibilité de mettre des fonds de côté pour le transport des élèves à leur domicile à Noël.

7. Formation professionnelle

Le Comité recommanda que les programmes de formation professionnelle soient réexaminés et révisés en prenant avis des collectivités indiennes et inuit, des associations indiennes provinciales, des employeurs, des ministères provinciaux du Travail et du ministère fédéral de la Main-d'oeuvre de façon à en arriver à un programme de formation professionnelle qui tiendrait dûment compte des possibilités et exigences d'emploi dans les régions où vivent les jeunes Indiens et Inuit.

8. Participation de comités d'éducation et de conseils scolaires

Le Comité préconisa l'établissement de comités d'éducation et l'élargissement de leur mandat pour y inclure un rôle dans l'amélioration des attitudes locales vis-à-vis de l'éducation. Le Comité recommanda aussi qu'on envisage la possibilité d'établir un conseil scolaire pour administrer toutes les écoles situées à l'intérieur des réserves indiennes ou dans des localités indiennes ou inuit.

9. Enseignement supérieur

Le Comité recommanda que l'on encourage les universités et collèges canadiens à offrir des cours de premier et de deuxième cycles en études indiennes, y compris des cours portant sur l'histoire, la culture, les langues et l'anthropologie des Indiens, des cours d'orientation et des cours de sociologie. Le Comité suggéra également que le gouvernement étende son soutien pour les méthodes d'enseignement expérimentales et les programmes de formation destinés aux Indiens, aux Inuit et aux Métis aux niveaux secondaire, postsecondaire et universitaire.

10. Attitudes des collectivités et des parents vis-à-vis de l'éducation

Le Comité recommanda qu'on envisage la possibilité de fournir des ressources additionnelles à des organisations indiennes et inuit pour les aider à encourager la participation des parents aux activités d'éducation et l'adoption d'attitudes collectives plus positives envers l'éducation.

11. Télévision

Le Comité recommanda que l'on produise, avec le concours de la Société Radio-Canada, des émissions éducatives s'adressant particulièrement aux Indiens, Métis et Inuit du Canada, et s'adressant à des clientèles de tous les niveaux d'enseignement.

12. Programme de formation des enseignants

Le Comité recommanda la mise sur pied de nouveaux programmes de formation d'enseignants et d'aides-enseignants afin de répondre aux besoins particuliers des enfants indiens et inuit.

1973

▲ Rapport du Groupe de travail sur le maintien de l'ordre dans les réserves

AUTEUR : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Groupe de travail sur le maintien de l'ordre dans les réserves; président : S.C.H. Nutting

ANNÉE : 1973

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJET : Administration de la justice

SUJETS SECONDAIRES : Application de la loi, système judiciaire

SOURCE : Groupe de travail du ministère fédéral

CONTEXTE

Ce groupe de travail fut institué après qu'on eut obtenu la preuve, de la bouche même de représentants autochtones et par suite d'études comme celles dont il est fait rapport dans le document *Les Indiens et la loi* (1967), qu'il était devenu urgent d'améliorer les services de police dans les réserves. L'étude en question a été entreprise à la demande du programme des Affaires indiennes. Le programme des gendarmes indiens spéciaux (option 3b) fut établi dans la foulée du rapport de ce groupe de travail.

OBJET

L'objectif du groupe de travail était d'examiner, à tous les niveaux, le système de maintien de l'ordre dans les réserves en vue de cerner les problèmes fondamentaux et, après consultation de toutes les parties concernées aux différents niveaux, de faire des recommandations à ce sujet.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le groupe de travail a effectué son étude en trois phases. La première portait sur la situation courante de l'activité policière dans les réserves, au sujet de laquelle les commissaires ont produit des tableaux de données statistiques, de brefs documents sur des questions de compétence ainsi que des lignes directrices en plus de cerner les problèmes courants en matière de politique. Le groupe de travail a ensuite produit un document, portant sur diverses formules de maintien de l'ordre, devant être présenté aux autochtones et aux

comités de coordination de chaque région. Des comités régionaux allaient être formés qui regrouperaient le procureur général de la province en question ainsi que des représentants des forces policières de cette province, des agents régionaux et des représentants d'associations indiennes.

Dans la seconde phase de ses travaux, le groupe de travail produisit un rapport provisoire et définit un certain nombre d'options dans un document intitulé Development of Alternative Methods for Policing on Reserves (annexe 6). On essaya d'y répartir les diverses possibilités envisageables selon le type d'institution ayant autorité sur les fonctions policières. Les options ainsi définies dans chaque domaine furent les suivantes :

1. Autorité exercée par les conseils de bande

a) gendarmes chargés seulement de l'application de décrets civils;

b) gendarmes spéciaux surnuméraires chargés de l'application de décrets et de lois fédérales et provinciales ayant trait à des délits mineurs;

c) gendarmes spéciaux surnuméraires habilités à appliquer toutes les lois fédérales et provinciales.

2. Autorité au niveau municipal

a) achat de services de police d'autres corps policiers existants;

b) la bande est considérée comme une municipalité par la province, aux fins du maintien de l'ordre;

c) utilisation de services policiers existants.

3. Divers

a) une force policière indienne distincte;

b) une division indienne (ou contingent) d'un corps policier existant, dont elle ferait partie intégrante.

La troisième phase a été marquée par les consultations qu'ont eues les bureaux régionaux avec les associations autochtones afin de déterminer ce que les bandes désiraient. Les régions furent pressées d'établir des comités régionaux comme instruments de mise en oeuvre. Un certain nombre de réunions eurent lieu entre la GRC et le groupe de travail quand il devint apparent que l'option 3b) était nettement celle que préféraient les groupes autochtones. L'objet de ces réunions était de déterminer dans quelle mesure l'option 3b) était acceptable à l'échelle nationale et d'établir une base nationale pour les contingents régionaux indiens proposés.

RECOMMANDATIONS

Le groupe de travail conclut que les peuples autochtones vivant dans des réserves avaient besoin de services policiers de meilleure qualité et qu'il fallait mettre beaucoup plus l'accent sur les activités policières préventives. Il conclut également qu'il fallait établir un nouveau système à la fois vaste et souple de maintien de l'ordre pour répondre aux besoins particuliers et changeants des collectivités des différentes régions. En outre, tout système proposé aux autochtones devrait leur offrir la possibilité d'assurer eux-mêmes le maintien de l'ordre dans leurs localités à l'intérieur de la structure d'une force policière existante, comme le propose l'option 3b).

Il fut en outre reconnu que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces, devait offrir un programme qui permettrait de donner suite à l'option 3b) et que des comités de police régionaux devaient être établis dans toutes les régions. Enfin, le groupe de travail recommanda que des gendarmes spéciaux du type 3b) soient postés dans les réserves partout où il était possible de le faire.

1975

▲ Revendications des Indiens au Canada : Un essai et bibliographie

AUTEUR : Centre de documentation et d'aide à la recherche, Commission des revendications des Indiens

ANNÉE : 1975

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJETS : Droits fonciers issus de traités, revendications

SUJETS SECONDAIRES : Revendications globales, revendications particulières

SOURCE : Organisme fédéral

CONTEXTE

La Commission d'étude des revendications des Indiens a mis sur pied à Ottawa un Centre de documentation et d'aide à la recherche chargé d'aider les personnes devant effectuer des recherches au sujet de revendications d'Indiens, de Métis ou d'Inuit à trouver et à se procurer les documents publiés et non publiés dont elles avaient besoin. La collection de la bibliothèque

du Centre est constituée pour l'essentiel de documents d'origine canadienne, mais contient également des documents venant d'autres pays.

OBJET

La partie introductive de ce document, appelée «essai», présente aux lecteurs un aperçu de la nature des revendications des Indiens au Canada et des tentatives qui ont été faites dans le passé pour les régler. La bibliographie constitue un relevé systématique d'une bonne partie des documents conservés au Centre de documentation et d'aide à la recherche.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Les thèmes principaux de l'essai sont la conviction qu'ont les Indiens que le rôle de fiduciaire du gouvernement constitue un élément fondamental de leurs revendications et le fait qu'il ne se règle pas assez de revendications.

Trois principaux groupes d'autochtones sont identifiés : les Indiens inscrits, les Indiens non inscrits ainsi que les Métis, et les Inuit. Les revendications sont aussi divisées en trois catégories : les droits ancestraux; les griefs occasionnés par les traités et les scrips; et les revendications de bandes (c.-à-d. les autres revendications particulières). Reconnaissance est donnée à la notion selon laquelle les droits ancestraux sous-tendent toutes les revendications autochtones au Canada.

La relation historique entre les Indiens et le gouvernement fédéral est définie comme étant la raison principale de leur insistance pour que leur soit accordé un statut spécial en tant que premiers habitants du Canada. Les Indiens ont insisté pour que la Couronne agisse de manière à régler leurs doléances et leurs revendications en ce qui concerne les assises territoriales, les ressources et la gestion de leurs affaires internes. Ces revendications étaient fondées sur des droits ancestraux ou sur des ententes conclues avec la Couronne.

On souligne également dans l'essai que les Indiens considèrent le rôle de fiduciaire du gouvernement, qui comporte une double obligation de protection et d'aide, comme un élément fondamental de leurs revendications. Ils estiment qu'en s'arrogeant le pouvoir d'exercer un contrôle politique sur les affaires des Indiens (y compris les responsabilités à l'égard des finances des réserves et des bandes et l'imposition de restrictions particulières à l'égard des Indiens inscrits), le gouvernement fédéral a adopté un rôle protecteur à l'égard des Indiens et de leurs affaires.

On note en outre que les Indiens de l'époque considéraient que les textes et les traités ne respectaient pas l'esprit des promesses verbales faites durant la

négociation de ces traités et acceptées par des gens ayant une tradition orale : leurs ancêtres comprenaient que les traités avaient été spécifiquement conçus afin de les protéger et de les aider à s'adapter en s'initiant à l'agriculture pour ajouter un complément à leurs activités traditionnelles de subsistance que sont la chasse et la pêche. Un autre sujet de controverse est la politique ouverte de «détribalisation» adoptée par le gouvernement et l'objectif qu'il se serait donné d'assimiler les Indiens dans une société non indienne. Les Indiens rejettent ce concept et estiment qu'ils doivent entreprendre et contrôler eux-mêmes l'effort de développement.

De nombreuses revendications contestent la légalité ou le statut de cessions de terres de réserve. De façon générale, le système juridique n'a pas répondu positivement ou adéquatement aux questions soulevées par les revendications des autochtones. Le caractère étranger du système juridique des Blancs et le manque de fonds ont nui aux Indiens dans leurs contestations. Beaucoup des décisions importantes prises initialement relativement aux droits des Indiens à l'égard des terres et des ressources étaient, en fait, davantage le résultat de batailles juridiques entre Ottawa et les provinces. On reconnaît également dans l'essai que malgré le manque de clarté quant à l'orientation prise par les tribunaux dans leurs décisions à l'égard des doléances relatives à des pertes de terres, ceux-ci commençaient à réagir plus favorablement aux revendications des Indiens, ce qui établissait les bases de négociations futures.

RECOMMANDATIONS

Il n'est fait aucune recommandation particulière dans l'essai. Toutefois, on y souligne la nécessité de mettre en place un mécanisme facilitant la conclusion d'accords de principe qui marqueraient l'avènement d'une nouvelle période d'activité dans le règlement des revendications qui serait centrée sur la négociation.

▲ Les autochtones et la justice : Rapports sur la Conférence nationale et la Conférence fédérale-provinciale sur les autochtones et le régime de justice pénale

---

AUTEUR : Solliciteur général du Canada
ANNÉE : 1975
AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones
SUJET : Administration de la justice

SUJETS SECONDAIRES : Application de la loi, tribunaux, détermination de la peine, services correctionnels
SOURCE : Ministère fédéral

CONTEXTE

Cette conférence de trois jours a eu lieu à Edmonton et portait sur les préoccupations soulevées par le nombre démesurément élevé d'autochtones détenus dans les prisons canadiennes. Il y avait parmi les délégués des représentants des peuples autochtones, des ministres et des hauts fonctionnaires. Cette rencontre avait un caractère inhabituel en ce que la troisième journée a été consacrée à une conférence fédérale-provinciale officielle à laquelle les délégués purent assister en tant qu'observateurs.

OBJET

L'objet de la conférence était d'acquérir une meilleure compréhension des problèmes auxquels se heurtent les autochtones dans le système de justice pénale et de faciliter les efforts entrepris pour répondre aux besoins des populations autochtones à ce niveau.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Il a été traité à cette conférence de presque tous les aspects du droit pénal et de l'administration de la justice en ce qui a trait aux autochtones et on y a cerné les problèmes qu'il fallait résoudre pour faire en sorte que les autochtones soient traités plus équitablement dans le système canadien de justice pénale.

Le rapport était divisé en deux sections. La première établisait une classification des conclusions selon la nature urbaine ou rurale des problèmes étudiés à l'occasion d'une séance de planification et de divers ateliers. Les discussions portaient, entre autres sujets, sur la probation, la libération conditionnelle et l'assistance postpénale, l'administration de la justice, la prévention, les mesures policières, les tribunaux, les institutions et les préoccupations des Inuit. Les recommandations émanant de ces séances de travail furent formulées sous forme de projets de résolution des ministres, pour être ensuite débattues et résolues.

Plus de 25 résolutions furent débattues et la majorité d'entre elles adoptées. Voici certaines des principales conclusions du rapport :

1. dans la mesure du possible, les procédures judiciaires doivent avoir lieu dans les localités autochtones visées;

2. au moment de la détermination de la peine, il y a lieu d'envisager sérieusement de préférer à l'incarcération d'autres peines dont il aura été convenu avec les collectivités autochtones visées;
3. il convient d'améliorer et de multiplier les services juridiques offerts aux autochtones;
4. l'objectif de la probation, de la libération conditionnelle et de l'assistance postpénale doit être avant tout de réorienter les autochtones dans leurs collectivités;
5. quand il est nécessaire d'incarcérer des contrevenants autochtones, on doit le faire dans une institution située à proximité de leur lieu normal de résidence et de préférence dans un établissement de traitement communautaire.

RECOMMANDATIONS

Parmi les résolutions des ministres, celle qui a eu le plus de portée (mises à part les résolutions reconnaissant l'existence des problèmes susmentionnés) portait sur l'institution du Conseil consultatif canadien des autochtones et le régime de justice pénale. Le Conseil devait être formé de divers représentants, dont un pour chacun des quatre ministères fédéraux concernés par les questions autochtones (Justice, Secrétariat d'État, Solliciteur général et Affaires indiennes), un pour chacune des six organisations autochtones nationales et jusqu'à quatre représentants chacun pour les provinces et les territoires. En plus, chaque province et territoire devait constituer un conseil consultatif regroupant des représentants du gouvernement et des autochtones.

L'importance d'établir le Conseil consultatif canadien tenait au fait qu'il était précisé dans son mandat qu'il donnerait suite aux résolutions adoptées à la conférence. Cela fut perçu comme une mesure utile, car les recommandations faites antérieurement dans le but d'améliorer les rapports entre les autochtones et le régime de justice pénale étaient souvent restées sans suite en raison d'un manque de momentum et de direction.

1977

▲ Commissaire aux revendications des Indiens : un rapport

AUTEUR : Commission des revendications des Indiens; commissaire : Lloyd Barber

ANNÉE : 1977

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJETS : Droits fonciers issus de traités, revendications
SUJET SECONDAIRE : Revendications globales
SOURCE : Commission fédérale

CONTEXTE

Ce rapport fut rédigé à la fin du mandat de M. Lloyd Barber à la tête de la Commission d'étude des revendications des Indiens. Un nouvel organisme, la Commission des droits des Indiens du Canada, fut établi pour reprendre ses responsabilités, dont celle de faciliter le règlement coopératif des dossiers liés à des revendications.

OBJET

Le rapport constitue un échantillon représentatif du travail de la Commission. Sa médiathèque, logée à Ottawa, rassembla de nombreux discours, mémoires et documents de travail afin d'aider les organisations indiennes autant que les gouvernements à parvenir à une meilleure compréhension de leurs points de vue respectifs et d'établir ainsi une base plus large pour le règlement des revendications.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le rapport a pour thème principal le fait que les revendications des Indiens ne constituent pas simplement des différends contractuels pouvant être résolus par voie d'arbitrage ou par décision d'un tribunal. On y constate que la négociation est la méthode de règlement préférée de toutes les parties.

En ce qui a trait à ce thème, les déclarations et témoignages sont divisés en trois grandes catégories :

1. Aspirations des autochtones et droits ancestraux;
2. Revendications (Indiens assujettis à des traités, Métis et Indiens non inscrits, et bandes);
3. Règlements (démarches, structures et cadre).

Relativement aux aspirations des autochtones, il est souligné dans le rapport que, partout au pays, les revendications ont pour dénominateur commun la conviction des Indiens d'avoir le droit de conserver un statut spécial en tant que premiers habitants du pays. Ils soutiennent en outre que les non-autochtones et les gouvernements n'ont jamais traité leurs revendications de

façon satisfaisante et qu'ils n'ont jamais respecté l'esprit des ententes déjà conclues.

Dans les régions non visées par des traités, les autochtones revendiquent des droits fonciers découlant, prétendent-ils, du fait qu'ils furent les premiers occupants des terres en question. En août 1973, le gouvernement s'est officiellement montré disposé à se pencher sur les revendications des autochtones des régions non visées par des traités, à l'exception de celles venant des provinces Maritimes et du sud du Québec.

Quant aux revendications liées à des traités, les doléances des Indiens visés par ces traités ont trait principalement aux diverses dispositions qu'ils contiennent. La Commission signale qu'à l'avenir, les programmes et les relations entre les Indiens et le gouvernement pourront être façonnés en très grande partie d'après l'esprit et le sens des traités : les premiers traités véhiculent nettement le concept d'une aide gouvernementale aux Indiens pour les aider à effectuer leur transition vers un nouveau mode de vie.

Les revendications des Métis sont basées sur leurs prétentions selon lesquelles

1. la distribution des terres et des scrips a été administrée de façon injuste et inefficace;
2. cette forme d'indemnisation était insuffisante pour éteindre leur droit ancestral;
3. les Métis sont des Indiens au sens de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et qu'ils ont par conséquent droit à une considération spéciale de la part du gouvernement fédéral.

Les revendications de bandes sont classées en différentes catégories, y compris les revendications relatives à la perte de terres et d'autres ressources naturelles de réserves établies ainsi que les questions ayant trait à l'administration par le gouvernement des avoirs financiers d'une bande. La question du rôle de fiduciaire du gouvernement est à la base de toutes ces revendications.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations faites dans le rapport portent surtout sur la notion de règlement. On y souligne que la négociation est la méthode préférée de règlement des revendications, par opposition à l'arbitrage. On y signale aussi que les dossiers liés à des revendications ont atteint des proportions critiques, qu'il devrait leur être donné une haute priorité au sein du gouvernement et que les membres du Cabinet devraient en être saisis directement.

Les règlements, précise-t-on, doivent être structurés de manière à favoriser de meilleures relations entre les autochtones et les autres Canadiens ; les

divergences d'opinions entre ces deux groupes doivent être atténuées par voie de négociations dans le contexte des revendications. Une façon de traiter les revendications serait de faire en sorte que les questions fondamentales soient soulevées par les associations indiennes provinciales et territoriales et portées à l'attention d'un comité de ministres. Si les bases d'une entente existent, on pourrait établir les principes et paramètres généraux de mécanismes de règlement. De telles ententes permettraient de traiter les questions de façon plus approfondie, soit par des négociations de deuxième niveau, soit par arbitrage, soit par renvoi à des tribunaux, soit par renvoi à des tribunaux d'arbitrage spécialement constitués à cette fin. Les règlements seraient adaptés aux particularités de chaque cas et basés sur des ententes de principe.

▲ Le Nord : terre lointaine, terre ancestrale, Rapport de l'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie

AUTEUR : Enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie; commissaire : le juge Thomas R. Berger

ANNÉE : 1977

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJETS : Développement économique et social, protection de l'environnement, revendications, ressources

SUJETS SECONDAIRES : Ressources minérales, pétrole et gaz, revendications globales

SOURCE : Commission fédérale

CONTEXTE

Cette enquête a été instituée par suite des démarches entreprises par les sociétés Canadian Arctic Gas Pipelines Ltd. et Foothills Pipe Lines Ltd. en vue d'obtenir l'autorisation de construire et d'exploiter un gazoduc allant du delta (dans les T.N.-O.) à la vallée du Mackenzie et devant être relié à des pipelines en Alberta.

Le juge Thomas Berger a été nommé Commissaire par décret daté du 21 mars 1974. Des audiences préliminaires ont eu lieu en avril et mai de la même année à Yellowknife, à Inuvik, à Whitehorse et à Ottawa sur la portée et les modalités de l'enquête. Le 3 mars 1975, à Yellowknife, des participants ont eu l'occasion de présenter leurs témoignages préliminaires. Entre le 11 mars 1975 et le

19 novembre 1976, des audiences ont eu lieu dans chacune des localités concernées, ainsi qu'à Yellowknife et dans dix grandes villes du sud du pays.

OBJET

Le mandat du Commissaire est de «faire enquête et rapport sur les termes et conditions qui devraient être imposés relativement à toute emprise pouvant être accordée sur les terres de la Couronne... eu égard :

a) «[à ses] répercussions sociales, écologiques et économiques dans la région;
b) à toute proposition visant à tenir compte des intérêts particuliers d'ordre écologique et social mentionnés dans les lignes directrices supplémentaires pour la construction de pipelines dans le Nord...»

Le juge Berger est autorisé à tenir des audiences (aux endroits et moments de son choix), à convoquer des témoins et à les interroger sous serment, à adopter les règles et méthodes qu'il jugerait nécessaires, à retenir les services de collaborateurs et d'experts et à louer des locaux et des salles d'audiences.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

La première question sur laquelle devait se pencher le commissaire Berger est celle de savoir comment aborder le dossier des revendications des autochtones. Déjà, l'enquête déborde le cadre de son mandat. Le juge Berger établit un précédent en décidant d'élargir le cadre de l'enquête pour y inclure cet aspect.

L'intérêt de cette enquête réside dans l'importance qu'on accorde à l'opinion des gens ordinaires et dans l'interprétation générale que fait le juge Berger de son mandat.

Les questions autres que celles touchant aux volets techniques et écologiques du rapport y sont traitées en fonction

1. de leurs incidences culturelles;
2. de leurs incidences économiques;
3. de leurs incidences sociales;
4. des revendications des autochtones.

Incidences culturelles : «Aussi, l'avenir du Nord ne devrait pas être déterminé par les habitants du Sud qui ne veulent qu'exploiter les terres. L'avenir du Nord doit aussi être le reflet des idées des gens qui se sentent chez eux.» Après examen de l'historique des contacts entre Blancs et autochtones, de l'apparition de l'État-providence, de la création d'agglomérations et de gouvernements locaux et de la transition vers une économie salariale, le

rapport conclut que les valeurs des autochtones continuent de différer de celles des gens du Sud. On constate également dans le rapport que l'assise territoriale des autochtones est généralement considérée comme étant inséparable de leur identité et de leur sentiment de sécurité à long terme. On constate en outre de nettes différences entre les autochtones et les non-autochtones au niveau de valeurs comme le partage et le respect des anciens. On souligne le fait que les sociétés autochtones sont des sociétés égalitaires et que les modèles de leadership y sont basés sur le respect, les connaissances et la compétence. La persistance de ces valeurs et de ces différences culturelles expliquerait en partie la persistance de l'économie autochtone.

L'analyse qui est faite de ces différences dans le rapport de l'Enquête aide grandement à comprendre l'optique générale dans laquelle ont été faites les recommandations qu'il contient.

Incidences économiques : «Le véritable danger des grands projets d'exploitation ne sera pas tant leur incapacité à fournir des emplois que les conséquences néfastes de leur intrusion dans la société et l'économie avoir sur la société et l'économie des Autochtones.» Le juge Berger est convaincu non seulement de l'existence de l'économie autochtone, mais aussi de sa vitalité et de son potentiel. Par conséquent, l'un des ses principaux soucis est que le développement ne soit pas préjudiciable aux progrès déjà accomplis. Il affiche d'ailleurs une préférence pour les modes de développement économique capables de rehausser les valeurs et les préférences des autochtones. Le juge Berger favorise donc beaucoup le renforcement de l'économie autochtone.

Dans son évaluation des avantages économiques du projet de canalisation, le juge Berger fait valoir que les principaux bénéficiaires de cette entreprise ne seront pas les populations du Nord. Il signale que l'accroissement des salaires s'accompagnera d'une hausse des prix. Vu les problèmes d'approvisionnement (c'est-à-dire de transport) des régions nordiques, tout accroissement de la demande se fera au détriment des autochtones et de leurs communautés. À la longue, ce genre d'expansion et de développement leur fera perdre la maîtrise de la vitesse et de l'ampleur de leur croissance économique. En outre, le juge Berger est d'avis que les conséquences de ce développement seront non seulement graves, mais irréparables.

Incidences sociales : «Les changements [...] si le pipeline est construit maintenant seront dévastateurs [...] Personne ne pourra améliorer la situation de façon satisfaisante.» Le juge Berger ne souscrit pas à l'argument selon lequel l'accroissement d'activité économique amènera forcément une baisse des prestations d'assistance sociale. Dans son analyse, il détermine que le contraire s'est produit lors des aménagements en Alaska, à Tuktoyaktuk et à Coppermine.

Il juge que c'est précisément le développement industriel qui a fait augmenter le nombre de problèmes d'ordre social.

Se fondant sur les nombreux témoignages exprimés par la collectivité, le juge Berger convient que la criminalité et la violence sont à la hausse dans les localités à économie salariale plus évoluée et qui sont dominées par «l'esprit de pionnier». Le juge affirme dans son rapport que la mise en valeur des ressources, dans le contexte social de l'époque, contribuera fortement à l'accroissement de la criminalité, de l'alcoolisme, de la violence et de la dépendance sociale. Il se produira un déchirement du tissu social, accompagné d'un accroissement des pathologies sociales et d'une perte d'identité culturelle et collective.

La multiplication potentielle du nombre de résidents non autochtones réduira la population autochtone à l'état de minorité, si bien qu'elle perdra la maîtrise de ses intérêts. De plus, la croissance de l'emploi résultant du développement finira par accentuer les inégalités sociales, les autochtones héritant d'emplois non spécialisés et appelés à se terminer à l'achèvement des travaux, d'où baisse de dignité et d'amour-propre.

Les revendications des autochtones : Le juge Berger est convaincu qu'il faut repenser les relations entre les autochtones et le reste du Canada. Il préconise un nouveau contrat social reposant sur «la reconnaissance de la réalité historique du caractère distinct des peuples autochtones». Par conséquent, il se montre sensible aux aspirations à l'autodétermination et à l'autonomie politique des autochtones ainsi qu'à leur désir d'avoir leurs propres institutions politiques et la maîtrise de leur système d'éducation et de leurs ressources renouvelables.

Pour les responsables de cette enquête, le bien-fondé des propositions de mise en valeur des ressources doit être mesuré non seulement d'après leurs répercussions économiques à l'échelle nationale ou leurs incidences environnementales, mais bien d'après leurs incidences sur les peuples autochtones qui seraient touchés par les résultats du projet.

Les responsables de l'enquête réussissent à faire des populations touchées le point de mire d'une analyse de développement industriel. De plus, ils recommandent de faire participer les populations touchées aux décisions devant se répercuter sur elles. Inspirés d'une philosophie démocratique, les enquêteurs ont non seulement accueilli les opinions des autochtones, mais ont souvent priviligié les avis et conseils des autochtones par rapport à ceux des autres.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations figurent dans les deux volumes séparément. Celles du premier volume (déposé en mai 1977), portent sur le bien-fondé de l'approbation de la demande relative à l'aménagement de la canalisation.

Les responsables de l'enquête recommandent que le pipeline ne soit pas aménagé avant que ne soient réglées les revendications territoriales des autochtones et que son approbation soit retardée de dix ans. Tout règlement doit être conçu pour que les autochtones puissent participer aux décisions les intéressant, par le biais des institutions et des programmes établis par les autochtones eux-mêmes en vertu des ententes de règlement.

Les recommandations du deuxième volume (déposé en novembre 1977) portent sur les modalités devant faire partie de la licence autorisant la construction et l'exploitation du pipeline. On recommande notamment que les autochtones, leurs communautés et leurs organismes participent aux projets touchant les ressources renouvelables (poisson, fourrure et faune), la sauvegarde de l'environnement, la main-d'oeuvre (recrutement), les programmes d'orientation et de formation et l'aménagement forestier.

On recommande que les employés autochtones des entreprises exécutantes aient la possibilité d'avoir une alimentation traditionnelle et des activités de loisir correspondant à leur culture et aient accès à des programmes de formation (formation professionnelle, sécurité, orientation) en langues autochtones.

On recommande que les autochtones administrent leurs propres programmes de santé. Dans le même ordre d'idées, les travailleurs sociaux et para-professionnels autochtones devraient être au service des travailleurs autochtones et de leurs familles dans les diverses localités et les travailleurs autochtones devraient pouvoir recevoir des conseils dans les domaines financier et social.

Enfin, le rapport contient diverses autres recommandations : protection des droits de cueillette des autochtones (y compris à l'intérieur des zones de canalisation); nécessité de veiller à ce que le développement économique de la collectivité autochtone se fasse de manière ordonnée et mesurée; besoin d'un régime de coopération et de coordination entre autochtones et syndicats.

▲ Rapport de l'Enquête sur le pipeline de la route de l'Alaska

AUTEUR : Enquête sur le pipeline de la route de l'Alaska; président : Kenneth M. Lysyk

ANNÉE : 1977

AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations

SUJETS : Territoire et ressources, développement économique et social, revendications

SUJETS SECONDAIRES : Ressources minérales, pétrole et gaz, revendications globales

SOURCE : Commission fédérale

CONTEXTE

Au cours des années 70, on a assisté à la montée du prix du pétrole et à la découverte d'immenses réserves de pétrole et de gaz naturel dans le Nord (tant au Canada qu'aux États-Unis). On a prédit que les deux pays seraient obligés de recourir à ces réserves dans les années 80. La décennie 70 a également été celle de la prise de conscience, par les peuples autochtones, de leurs droits et revendications (surtout en matière de développement) et des préoccupations environnementales. L'oléoduc Alyeska, qui s'est attiré beaucoup de publicité négative, a été considéré comme un modèle à ne pas suivre en matière de mise en valeur des ressources non renouvelables du Nord. Par ailleurs, dans les divers gouvernements, certains ont exprimé l'avis que l'enquête Berger avait outrepassé considérablement son mandat et l'intérêt national.

OBJET

L'enquête Lysyk avait pour but la préparation d'un énoncé préliminaire des répercussions socio-économiques de la construction et de l'exploitation éventuelles d'un oléoduc passant par le Yukon. En plus d'examiner ces aspects, les responsables de l'enquête devaient se prononcer sur «la réaction des habitants de la région touchée à l'égard de ce projet».

La commission d'enquête était composée de trois personnes, l'une nommée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, une deuxième par le Conseil territorial du Yukon et la troisième par le Conseil des Indiens du Yukon. Les membres ont eu la possibilité de publier des opinions minoritaires, mais le rapport définitif était unanime. Le ministre de l'Environnement s'est

chargé d'embaucher le personnel de l'enquête et a délégué à toutes les audiences un membre de la Commission d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.

Il y a eu des audiences publiques dans 17 localités du Yukon afin de recueillir l'opinion des intéressés et de recevoir des mémoires. Les délais étaient relativement courts. Les audiences ont été menées au cours de l'été 1977 et le rapport final déposé dans le délai imparti, le 1er août.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Outre les aspects techniques et environnementaux, cette enquête a porté sur trois sujets principaux revêtant un intérêt pour les autochtones : les répercussions économiques (y compris emploi et formation), les incidences sociales et les revendications territoriales. En plus de déterminer si la canalisation devait longer la route de l'Alaska pour rejoindre les oléoducs canadiens de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, il fallait également se pencher sur le tracé des embranchements en provenance du delta du fleuve Mackenzie, le choix devant être établi entre la route Dempster ou la vallée du Mackenzie dans les Territoires du Nord-Ouest, ce dernier tracé permettant de contourner le Yukon.

Dès le début de leur rapport, les commissaires signalent que les circonstances du Yukon sont singulières, de sorte que les constatations de l'enquête Berger ne sont pas entièrement applicables. Pour les commissaires, le Yukon ressemble davantage à l'Alaska, exception faite de la localité de Old Crow, qui est semblable à ses voisines de l'est. Le rapport fait état des antécédents de la région : développement, alternance de cycles d'expansion et de ralentissement et existence d'un programme monumental d'aménagement routier. Ces considérations ont motivé les responsables de l'enquête à distinguer le Yukon des régions voisines au plan des incidences potentielles. Il est fait état dans le rapport de l'importance de la situation minoritaire des autochtones et du fait que la population est concentrée (75 % le long de la route de l'Alaska). Il a donc été jugé que les expériences du pipeline d'Alyeska et de l'Alaska constituaient les meilleurs sources de prévisions des incidences d'un tel projet sur la population.

Incidences économiques : Les membres de la commission se sont inquiétés du manque de potentiel d'emploi véritable pour les autochtones, craignant que les seuls emplois accessibles aux travailleurs autochtones soient non spécialisés, par exemple le débroussaillement de l'emprise. De plus, l'expérience de l'Alaska montrait que les habitants avaient tendance à quitter leurs emplois pour des emplois plus payants, mais de brève durée. De la même manière,

on craignait que bien des emplois soient comblés par les syndicats, qui excluraient les autochtones, non membres.

Les membres de la commission se préoccupaient de la possibilité d'un conflit entre l'emploi relié au pipeline et les stratégies économiques mixtes des autochtones, si bien qu'ils souhaitaient qu'on puisse allier ces stratégies (inclusion de la chasse et du piégeage) à l'emploi pipelinier.

Les responsables de l'enquête ont constaté que pour les Indiens, le seul avantage durable de l'aménagement de ce pipeline serait l'acquisition d'aptitudes utiles. Ils tenaient donc à ce que des programmes de formation soient amorcés avant la construction, (et fournis par l'initiateur du projet avec d'autres) afin que les personnes intéressées puissent se qualifier pour des emplois très rémunérateurs.

De plus, les responsables de l'enquête voulaient que les Indiens soient disposés à participer pleinement à l'exploitation et à l'entretien du pipeline. À cette fin, ils ont insisté sur la nécessité d'accorder la préférence aux Indiens lors de la sélection, de l'embauche et de la formation des travailleurs d'exploitation et d'entretien.

De façon générale, les commissaires se sont penchés sur les effets de la migration d'entrée sur le bassin de travailleurs comme sur la collectivité locale. Bien qu'ils se soient intéressés principalement aux habitants du Yukon, les responsables de l'enquête ont jugé que les Indiens constituaient un élément important de l'équation. Ils ont souscrit avec enthousiasme à des mesures visant à décourager les travailleurs du secteur sud du Canada ou des États-Unis de déménager au Yukon, privant les gens du Nord de l'accès aux emplois disponibles. (On a signalé que la possibilité non confirmée de trouver des emplois avaient déjà attiré plusieurs personnes.)

L'un des objets importants de l'enquête, bien qu'il ne touche pas singulièrement les Indiens, était le problème de l'inflation générée par le pipeline. Les responsables de l'enquête estimaient qu'il fallait se prémunir contre toute hausse des prix occasionnée par le pipeline. (Ils ont fait valoir que l'inflation avait atteint 30 % en Alaska pendant la construction du pipeline Alyeska.) De la même manière, cette inflation se serait répercutée sur l'économie du Yukon, y compris l'industrie minière, les transports, le commerce et la petite entreprise, la construction, le logement et les communications. En plus de contrebalancer cet effet au Yukon, il semblait nécessaire de prévoir une compensation quelconque pour les communautés indiennes affectées par la perturbation de leurs activités économiques axées sur la terre (piégeage, chasse et pêche) et par la perception d'avoir perdu des droits territoriaux.

Incidences sociales : Bien que les Indiens soient minoritaires au Yukon, leur présence est très affirmée, surtout dans des localités comme Carmacks, Old Crow et Pelly Crossing. Les commissaires, comme d'autres, tenaient à ce que l'aménagement du pipeline ne soit pas perçu comme un problème racial. D'autre part, la construction du pipeline devait attirer une foule de travailleurs non autochtones de l'extérieur, faisant diminuer la proportion de la population d'origine indienne et partant, son influence.

Conscients des réalités historiques au Yukon, les Indiens craignaient des perturbations sociales du genre de celles qu'avait occasionné la construction de la route Dempster et du pipeline Canol, dans les années 40, et l'implantation de mines. On redoutait la montée de l'alcoolisme et le déracinement des familles. Les communautés indiennes en particulier ont exprimé leur inquiétude à propos des incidences du projet sur la faune et sur leurs modes de vie traditionnels.

L'enquête a porté sur d'autres problèmes (bien qu'ils ne soient pas nécessairement reliés aux Indiens) : accroissement des cas de négligence des enfants, maladies vénériennes, maladies mentales causées par le stress, logement inadéquat, alcoolisme et toxicomanie et criminalité. On a constaté que les Indiens du Yukon connaissaient déjà un taux excessif de criminalité et de comportement quasi criminel (ils représentent 51 % des détenus dans le territoire et aussi 85 % des adolescents admis à la Wolf Creek Juvenile Training Home). L'aménagement d'une canalisation nuirait à la récupération en marche depuis les perturbations sociales et économiques occasionnées par la construction de la route. Le Conseil des Indiens du Yukon a signalé que «l'expansion des organismes et programmes sociaux axés sur les régions du Sud mettrait en relief la subordination des Indiens et leur incapacité de participer pleinement à l'orientation et à la prestation de leurs services sociaux».

Revendications territoriales : Par l'intermédiaire de cette enquête, les représentants du «Conseil des Indiens du Yukon et la majorité des témoins indiens aux audiences dans les agglomérations se sont dits très préoccupés par les répercussions d'un pipeline sur leur vie. Ils ont fait valoir leur opinion, selon laquelle la construction d'un pipeline avant le règlement et la mise en oeuvre des revendications foncières empêcherait de parvenir à un règlement juste.» Les responsables de l'enquête ont reconnu l'existence de revendications claires et valides auxquelles il convenait de donner suite pour promouvoir l'égalité et accroître l'autonomie politique de tous les habitants du Yukon.

Les responsables de l'enquête ont reconnu qu'il y aurait effectivement préjudice à l'égard du règlement des revendications territoriales et que cette

situation créerait un précédent dangereux, le développement ayant préséance sur le règlement des revendications territoriales.

RECOMMANDATIONS

Le rapport de l'enquête Lysyk renferme de nombreuses recommandations. Bien que ses auteurs ne soient pas prononcés clairement ni pour ni contre l'aménagement de la canalisation (bien qu'ils aient reconnu que l'intérêt national pourrait nécessiter le transport du gaz naturel), ils ont néanmoins proposé des lignes directrices générale et détaillées en vue de l'approbation du projet.

Cette enquête constituait toutefois l'étape préalable de l'élaboration des modalités définitives du projet. Relativement aux revendications territoriales, les auteurs du rapport ont effectivement recommandé que les travaux ne soient pas mis en chantier avant le 1er août 1981 afin de permettre aux Indiens de mener à bien leurs revendications territoriales, la sélection de leurs terres et leurs préparatifs en vue de cet aménagement.

Les auteurs ont fortement déconseillé le tracé latéral longeant la route Dempster en raison de la sensibilité écologique de la région, du manque de débouchés garantis pour le gaz, de l'attitude non réceptive de la population de Old Crow et de la possibilité que le mode de vie de ces derniers soit altéré, alors que rien ne prouvait que ce tracé était préférable à l'autre, dit «Maple Leaf», le long de la vallée du Mackenzie.

Les auteurs ont proposé que l'on s'efforce, dans le programme de formation professionnelle, de faire acquérir aux Indiens des aptitudes qui leur serviraient après la construction de la canalisation. Ils ont recommandé que les populations touchées aient la possibilité de se préparer pour participer au projet. À cette fin, les auteurs ont recommandé que les organisations indiennes prennent part à la prestation des services de main-d'oeuvre ainsi qu'au recrutement, à l'embauche et à la formation des Indiens.

Les commissaires ont accordé leur appui unanime au règlement des revendications territoriales en instance. Leurs recommandations à ce sujet :

1. maintien des limites imposées aux concessions territoriales (jusqu'au 1er août 1981), pour faciliter la sélection des terres;
2. dépôt immédiat de cinquante millions de dollars pour garantir l'existence de ressources financières suffisantes pour donner suite aux revendications territoriales.

▲ Mandat de l'Enquêteur spécial chargé de recueillir les témoignages des Indiens aînés

AUTEUR : Bureau du Conseil privé
ANNÉE : 1977
AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones, notamment les anciens
SUJET : Revendications
SUJET SECONDAIRE : Commissions et institutions
SOURCE : Ministère fédéral

CONTEXTE

On peut lire dans le mandat qu'un comité mixte formé de ministres et de représentants de la Fraternité des Indiens du Canada a été établi pour permettre de «discuter des problèmes qui préoccupent le gouvernement du Canada et les Indiens inscrits du Canada». De plus, un sous-comité mixte constitué de trois représentants de chacune des parties avait été créé pour rechercher un consensus à propos des droits et revendications des Indiens.

Le document montre que l'interrogation d'Indiens âgés et bien renseignés serait une bonne manière de recueillir des renseignements sur les griefs passés relativement aux droits et revendications des Indiens inscrits. On y signale également qu'en dépit du fait que ces renseignements puissent servir lors de la négociation du règlement des revendications, «le gouvernement du Canada est d'avis que de tels renseignements pourraient être inadmissibles, en tout ou en partie, lors d'instances futures devant les tribunaux».

Le mandat recommande également que le Dr Lloyd Barber soit nommé commissaire et porte le titre d'Enquêteur spécial chargé de recueillir les témoignages des Indiens aînés.

1978

▲ Recueil des résumés des rapports de 13 groupes d'étude présentés à la Commission américaine de révision de la politique indienne

AUTEUR : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (Jesse Reiber)

ANNÉE : 1978

AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations

SUJET : Relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones

SUJETS SECONDAIRES : Compétences, responsabilités de fiduciaire du gouvernement fédéral, droits

SOURCE : Ministère fédéral

CONTEXTE

La Commission américaine de révision de la politique indienne a fait constituer 11 groupes de travail pour examiner les rapports entre le gouvernement des États-Unis et les Indiens. La Direction de la recherche de la Direction générale des politiques ministérielles, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, a demandé un résumé des conclusions de ces groupes de travail et de deux autres rapports connexes.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Les rapports des groupes des travail et rapports connexes portaient sur les questions suivantes :

1. responsabilités de fiduciaire et rapports entre le gouvernement fédéral et les Indiens;
2. gouvernement tribal;
3. administration fédérale et structure des Affaires indiennes;
4. compétences fédérales, tribales et des États;
5. éducation des Indiens;
6. santé des Indiens;
7. développement des réserves; mise en valeur et protection des ressources;
8. Indiens vivant dans les villes et hors réserve;
9. révision, codification et harmonisation des lois applicables aux Indiens;

10. Indiens ayant perdu leur statut ou non reconnus par le gouvernement fédéral;
11. alcoolisme et toxicomanie;
12. rapport du groupe de travail mixte spécial sur les questions touchant les autochtones de l'Alaska.

Responsabilités de fiduciaire : Le groupe de travail I a cerné cinq aspects de cette question.

1. Il n'y a pas de consensus à propos de la souveraineté et personne n'a analysé la nature et le statut des peuples indiens en vue de les définir.
2. On ne sait pas exactement si les titres de propriétés des Indiens visent des terres privées, publiques ou fédérales.
3. Les trois principaux services du gouvernement américain ont omis de donner une forme finale et officielle à la définition de la nature de la relation de fiduciaire.
4. L'histoire montre que le Congrès n'a jamais revendiqué quelque pouvoir que ce soit à l'égard des Indiens ou de leurs biens.
5. Les États n'ont jamais reconnu par la loi les droits des tribus.

Gouvernements tribaux : Le groupe de travail II a cerné trois problèmes.

1. Le Secrétaire de l'Intérieur et son sous-comité, le Bureau des affaires indiennes (Bureau of Indian Affairs, BIA), s'acquittent mal de leurs responsabilités de fiduciaire. Le véritable gouvernement tribal demeure impossible tant que le département de l'Intérieur a droit de veto à l'égard des décisions des tribus.
2. Il y a manque de ressources adéquates pour appuyer les initiatives des gouvernements tribaux.
3. Les tribus craignent que la relation de fiduciaire prenne fin si elles font montre d'autonomie.

Administration fédérale et structure des Affaires indiennes : Le groupe de travail III a fait état de deux problèmes principaux.

1. La responsabilité de fiduciaire chevauche tous les départements fédéraux.
2. Le BIA a deux fonctions divergentes, car il représente à la fois les intérêts des Indiens et ceux du gouvernement.

Compétences du gouvernement fédéral, des États et des tribus : Le groupe de travail IV a constaté qu'il existait à tous les paliers de la société américaine une grande ignorance et de fausses conceptions à propos du statut légal et politique des tribus indiennes et de l'histoire de leurs rapports

singuliers avec le gouvernement. Ce manque de compréhension, manifeste à tous les niveaux de gouvernement, a des répercussions très négatives sur les autochtones.

L'éducation des Indiens : Le groupe de travail V a affirmé que l'éducation des Indiens avait constitué l'instrument principal de l'application générale des politiques du Congrès et du BIA, y compris l'isolement et l'assimilation. Il a constaté que le matériel et le financement n'étaient jamais adéquats et que les cours excluaient la culture et les valeurs indiennes.

La santé des Indiens : Dans l'ensemble, les Indiens sont beaucoup moins en santé que le reste de la population des États-Unis. Le groupe de travail VI a constaté qu'il existait cinq lacunes dans le domaine des soins de santé.

1. Absence de politique ordonnée en matière de santé des Indiens
2. Insuffisance des mécanismes de financement des services de santé pour Indiens (Indian Health Services, IHS)
3. Absence de mécanisme adéquat de prestation des services.
4. Les États et les autorités locales ne répondent pas aux besoins des Indiens car ils supposent que le tout relève des IHS.
5. Les IHS n'a pas de bon système de reddition de comptes. Ses objectifs ne sont ni mesurables ni quantifiables.

Développement des réserves; mise en valeur et protection des ressources : Ayant examiné le dossier historique, le groupe de travail VII a conclu que les lois et politiques en vigueur ne protégeaient pas adéquatement les terres indiennes contre les empiétements. La lenteur de la croissance économique des réserves indiennes est due à l'utilisation des fonds fédéraux, les ressources servant à agir sur les symptômes de la pauvreté plutôt que sur ses causes.

Indiens vivant dans les villes et hors réserve : Les politiques portant sur les services aux Indiens n'habitant pas les réserves servaient effectivement à réduire l'engagement du gouvernement fédéral. L'opinion selon laquelle la relation de fiduciaire ne s'applique pas à ces personnes n'était pas fondée sur le droit, mais sur la simple commodité. Lorsqu'il existait des lois répondant aux besoins des Indiens hors réserve, leur effet était annulé par la négligence de l'administration.

En général, on a estimé qu'il ne s'agissait pas d'un problème nécessitant la modification des lois, des politiques et des pratiques, mais d'un problème de concrétisation des droits que possédaient déjà les Indiens hors réserve en qualité de membres de la communauté indienne.

Révision, codification et harmonisation des lois applicables aux Indiens : Les auteurs du rapport ont reconnu que certaines décisions des tribunaux et de nombreuses lois adoptées par le Congrès, bien que leur légalité ait été constante, étaient contraires à la nature et aux principes du rapport existant entre les Indiens et le gouvernement.

Indiens ayant perdu leur statut ou non reconnus par le gouvernement fédéral : Le groupe de travail a conclu que les pertes de statut avaient déclenché la perte des terres tribales et l'effritement de la société tribale. Ceux qui en ont le plus souffert étaient les jeunes, les anciens et les malades, privés de programmes d'aide adéquats.

La non-reconnaissance de certaines tribus, selon les auteurs, ne reposait sur aucune base juridique et ses résultats ont été épouvantables.

Alcoolisme et toxicomanie : Les Indiens ont affirmé que leurs problèmes les plus urgents étaient l'alcoolisme et la toxicomanie. Ces problèmes viennent de l'aliénation à l'égard du système. L'approche à long terme de la prévention était axée sur la redécouverte de la culture traditionnelle et du patrimoine et sur le recours à des programmes de traitement conçus par les Indiens.

Rapport du groupe de travail mixte spécial sur les questions touchant les autochtones de l'Alaska : Le groupe de travail a signalé que les questions étudiées étaient complexes et qu'il existait un manque de connaissances au sujet des autochtones de l'Alaska. Le caractère singulier des tribus de l'Alaska avait suscité une certaine confusion relativement à la loi sur l'autonomie des Indiens (*Indian Self-Determination Act*).

RECOMMANDATIONS

En matière de relations entre le gouvernement fédéral et les Indiens, le groupe de travail I a recommandé la réforme des systèmes gouvernementaux et des relations, plus précisément que l'on mette un terme graduellement à l'existence du BIA, que serait remplacé par le département des Affaires indiennes, un organisme où seraient représentés à la fois les tribus et le gouvernement fédéral.

Les auteurs ont jugé essentiel le rétablissement d'une relation trilatérale entre le gouvernement fédéral, les Indiens et les États.

Le groupe de travail II a recommandé la réaffirmation de l'engagement du Congrès face à l'autonomie des tribus, pour annuler toutes les incohérences de la loi en vigueur.

Le groupe de travail III a proposé que le BIA soit maintenu à titre d'organisme distinct chargé des affaires indiennes, mais qu'un mécanisme soit mis sur pied afin qu'il soit possible d'adapter le système de prestation en fonction de l'évolution des circonstances et de la nécessité de résoudre les conflits.

Le groupe de travail V a recommandé l'adoption d'une loi générale sur l'éducation capable d'assurer la qualité des services et l'accès à ces services par les Indiens. Il a également recommandé l'harmonisation et la mise à jour des diverses lois adoptées dans le passé.

Le groupe de travail VI a déterminé que l'approche d'ensemble des problèmes de santé des Indiens était inadéquate et recommandé une réforme totale du système. Voici ses principales recommandations :

1. que tous les programmes visant les Indiens soient regroupés sous l'autorité d'un organisme dirigé par un secrétaire;
2. qu'on garantisse aux Indiens des services de santé de base sans limite arbitraire de financement;
3. qu'on institue un programme de prévention et d'intervention environnementale;
4. que les Indiens vivant dans les villes aient droit aux mêmes services que les autres;
5. que soient créés de conseils de santé pour Indiens pour promouvoir la participation de ces derniers aux programmes de santé et accroître leur autonomie de ce point de vue.

Le groupe de travail VII a recommandé l'adoption d'une modification constitutionnelle visant à protéger les terres indiennes. Comme solution provisoire, il a recommandé l'établissement d'une commission de protection de la propriété indienne chargée de protéger les ressources des Indiens et d'examiner les interventions fédérales susceptibles d'avoir une incidence sur ces ressources.

En matière de mise en valeur des ressources des réserves, le groupe de travail a proposé que le Congrès établisse une administration de la mise en valeur des ressources des Indiens, un organisme fédéral autonome pouvant assurer un appui financier, une aide technique et des capitaux en vue de la préparation et de la mise en oeuvre de plans d'aménagement.

Le groupe de travail VIII a conclu qu'il fallait restructurer l'administration fédérale des affaires indiennes afin d'inclure les Indiens non domiciliés sur les réserves.

Le groupe de travail IX a proposé que le Congrès adopte une déclaration de politique portant sur la relation entre le gouvernement et les Indiens, ceci

afin d'annuler les principales lois remontant à une époque reculée, par exemple la *Termination Act*, contraire aux principes qui régissaient à l'origine les relations entre les Indiens et les États-Unis. Le but serait manifestement d'établir et de maintenir les rapports d'origine, à partir de la relation de fiduciaire et du principe de la souveraineté d'un peuple habitant le pays, et de tirer parti des lois plus récentes qui sont à l'avantage des Indiens.

Le groupe de travail X a recommandé que les tribus désireuses de le faire puissent rétablir leur statut et pressé le gouvernement fédéral d'assurer ses services aux Indiens qu'il ne reconnaît pas officiellement.

Le groupe de travail XI a fait trois suggestions :

1. que l'on accorde la priorité à la prévention et au traitement de l'alcoolisme et de la toxicomanie, et ce pour tous les volets de la politique et des programmes visant les Indiens;
2. que le Congrès, par une résolution commune, confirme son engagement à continuer de fournir les ressources nécessaires;
3. que l'on établisse un organisme national distinct chargé du problème de l'alcoolisme et de la toxicomanie.

Le groupe de travail mixte spécial sur les questions touchant les autochtones de l'Alaska a recommandé que les exigences d'admissibilité de l'*Indian Self-Determination Act* soient modifiées pour tenir compte des structures tribales particulières en Alaska.

◆ *Indian Commission of Ontario: Terms of Reference* (1978), voir **Volume 3, Ontario**.

1979

▲ L'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest

AUTEUR : Le Représentant spécial pour l'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest, C.M. Drury

ANNÉE : 1979

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJETS : Évolution constitutionnelle, autonomie gouvernementale, évolution et rapports politiques, territoire et ressources, protection environnementale

SUJETS SECONDAIRES : Évolution constitutionnelle, évolution politique, territoire et ressources

SOURCE : Commission fédérale

CONTEXTE

En 1977, le Premier ministre a nommé un représentant spécial chargé de lui faire rapport des résultats de consultations devant être tenues avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et les habitants autochtones et non autochtones du Nord concernant l'évolution constitutionnelle.

OBJET

Ce rapport souligne la nécessité de changements politiques et constitutionnels dans les T.N.-O. L'auteur ne propose aucun programme de changement mais décrit les conditions nécessaires à un «meilleur gouvernement» dans les T.N.-O.

La rédaction de ce rapport a demandé deux années de consultations, de médiation et d'études. Le représentant spécial a rencontré des ministères fédéraux, des conseils territoriaux, des groupes d'Indiens et de simples citoyens des T.N.-O. Le rapport devait éventuellement servir à formuler des recommandations à l'intention du Premier ministre concernant l'évolution constitutionnelle dans les T.N.O.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Six questions sont examinées :

1. le partage du territoire;
2. les revendications;
3. le gouvernement dans les T.N.-O.;
4. la sphère de compétence fédérale;
5. les finances publiques;
6. le processus d'évolution constitutionnelle.

Le partage du territoire : De nombreux arguments sont présentés en faveur du partage territorial, à savoir une meilleure représentation, une obligation accrue pour les représentants élus de rendre compte directement

à la population, le transfert et la décentralisation des pouvoirs fédéraux, la reconnaissance de l'unicité des T.N.-O., la représentation des résidents permanents au sein du gouvernement, et, ce qui est plus important, la mise en place d'un gouvernement plus efficace.

Le gouvernement fédéral avait certaines réserves en ce qui concerne le partage du territoire. En particulier, toute augmentation de son fardeau fiscal devrait être approuvée par le Parlement, les pouvoirs qui seraient dévolus aux Territoires devraient être équivalents à ceux des provinces, et le nouveau gouvernement devrait s'acquitter de façon responsable de ses fonctions législatives et exécutives.

Il a été reconnu que les intéressés n'avaient pas anticipé toutes les conséquences externes à long terme du partage. Les changements qui seraient éventuellement apportés devraient favoriser un gouvernement plus représentatif, plus comptable et plus réceptif dans l'ensemble des T.N.-O.

Les revendications : En 1975 et 1977, la position du gouvernement fédéral était que les structures et fonctions gouvernementales n'étaient pas négociables dans le cadre du règlement des revendications territoriales. À l'échelle fédérale, la négociation des revendications était importante pour l'avenir constitutionnel et politique des T.N.-O. Elle était également considérée importante pour les peuples autochtones en raison des avantages politiques, économiques et culturels qu'elle pouvait leur apporter. Les enjeux comprenaient la propriété du territoire, le contrôle des ressources et le choix d'un style de vie. Les peuples autochtones estimaient que le règlement des revendications était le dossier le plus important du gouvernement des T.N.-O.

Drury affirme que l'objectif du règlement des revendications doit être la protection et la promotion des intérêts économiques et culturels des autochtones. Pour répondre aux besoins des autochtones, toute démarche doit inclure :

1. les revendications des autochtones;
2. le transfert de pouvoirs aux gouvernements territoriaux/communautaires;
3. un gouvernement plus représentatif et responsable à l'échelle territoriale et au plan du renouveau constitutionnel. Il est suggéré que toute entente qui sera conclue soit incorporée dans les lois des T.N.-O. Enfin, il est essentiel que toute modification future de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* reconnaisse l'ordre de gouvernement municipal et protège les langues autochtones.

Le gouvernement des T.N.-O. : Le grand problème pour le gouvernement des T.N.-O., c'était que le gouvernement fédéral avait tous les pouvoirs et toutes

les responsabilités. La confusion était grande quant à l'étendue des pouvoirs qui avaient été conférés au gouvernement des T.N.-O. Le régime de gouvernement local était considéré comme hiérarchique. Par conséquent, il y avait trois principaux problèmes :

1. la difficulté pour les petites agglomérations d'assumer des responsabilités au niveau local parce que le pouvoir de prise de décisions était lié au nombre d'habitants et aux revenus éventuels;
2. la compétence limitée, voire inexistante, des conseils locaux sur les programmes culturels, sociaux, éducationnels, etc;
3. la complexité de la législation existante et le fait qu'elle ne facilitait pas le recours aux pratiques locales ou traditionnelles.

Drury estime que, pour que le gouvernement soit efficace, les institutions politiques qui sont mises en place doivent respecter les principes essentiels qui suivent :

1. elles doivent rendre compte aux habitants des T.N.-O.;
2. elles doivent tenir compte de leurs valeurs et de leurs préoccupations;
3. la majorité des habitants doivent accepter les changements institutionnels. Drury conclut que l'on peut renforcer le gouvernement communautaire en accroissant les pouvoirs et responsabilités politiques à l'échelon local. Il propose, entre autres, que les structures et procédures soient modifiées comme suit :
   a) élimination de la hiérarchie locale;
   b) adoption de nouvelles ordonnances permettant la flexibilité et des variations;
   c) possibilité d'utiliser la langue de son choix au travail, au niveau local;
   d) modification des relations intergouvernementales;
   e) nécessité pour le conseil territorial et le gouvernement des T.N.-O. d'encourager l'établissement de conseils régionaux;
   f) attribution de nouveaux rôles et responsabilités au gouvernement et au conseil des T.N.-O.

Compétences fédérales dans les T.N.-O. : Les domaines de responsabilité fédérale qui suivent posaient problème :

1. les autochtones;
2. la propriété et la réglementation des terres et des ressources naturelles.

Les peuples autochtones favorisaient le transfert de certaines sphères d'autorité au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, notamment :

1. celles qui influent directement sur les habitants des T.N.-O.;
2. la propriété et la réglementation des terres et des ressources;
3. les services qui relèvent de la responsabilité des provinces.

Les difficultés soulevées par ces sphères de compétence sont décrites dans le rapport, ainsi que l'incertitude entourant la question de savoir si les droits des employés du gouvernement des T.N.-O. devaient être la responsabilité du gouvernement fédéral ou des Territoires. En ce qui concerne la réglementation des terres et des ressources, les pouvoirs fédéraux ne tenaient pas suffisamment compte des intérêts territoriaux dans les domaines suivants :

1. l'aménagement du territoire;
2. les eaux intérieures;
3. les forêts;
4. les ressources non renouvelables;
5. l'environnement;
6. l'agriculture;
7. les parcs nationaux;
8. les pêcheries intérieures et maritimes;
9. les services d'électricité;
10. l'infrastructure routière.

Pour ce qui est des services s'inscrivant généralement dans la sphère de responsabilité des provinces, c'était le gouvernement fédéral qui les fournissait aux T.N.-O., dont les services relatifs aux poursuites criminelles, aux relations de travail et aux aéroports locaux ainsi que certains services de santé et de logement. Le rapport conclut à l'existence d'une tendance générale envers le transfert de responsabilités au gouvernement des T.N.-O., sauf pour deux exceptions importantes : les questions intéressant les autochtones et la propriété/réglementation des terres et des ressources.

Les finances publiques dans les T.N.-O.: Les arrangements financiers dans les T.N.-O. étaient fonction de l'assiette fiscale limitée, existante et prévue, des Territoires. Ils illustraient la dépendance financière des Territoires à l'égard du gouvernement fédéral. Ce dernier avait son mot à dire dans la façon dont les fonds fédéraux étaient dépensés, il contrôlait l'obligation de rendre compte des décisions budgétaires, et il désirait conserver ses prérogatives à cet égard.

Tout transfert de responsabilités en matière de gestion budgétaire au gouvernement des T.N.-O. serait assorti des responsabilités suivantes :

1. la collecte de revenus dans le cadre du régime de taxation et d'imposition et des négociations avec le gouvernement fédéral;
2. l'obligation de rendre compte à l'assemblée législative de la façon dont les ressources sont dépensées. Le rapport mentionne une lacune du système, à savoir qu'il n'encourageait pas la responsabilité financière à l'échelon local. Ainsi, le fait que les décisions étaient généralement prises par le gouvernement des T.N.-O. ou par le gouvernement fédéral créait des liens de dépendance qui limitaient le pouvoir de prise de décisions et l'obligation de rendre compte au niveau local. Une plus grande responsabilité budgétaire était donc souhaitable pour les T.N.-O., mais deux facteurs l'empêchaient :
   a) c'était le gouvernement fédéral, par l'entremise du MAINC, qui avait la responsabilité finale des niveaux budgétaires qui étaient établis et des comptes qui étaient rendus à l'égard de la gestion financière;
   b) au plan territorial, les représentants qui contrôlaient les processus budgétaires étaient nommés et non élus. Néanmoins, Drury recommande que les gouvernements locaux soient encouragés à assumer leurs responsabilités et à rendre compte.

Processus d'évolution constitutionnelle : L'évolution constitutionnelle présentait un problème de base, soit que les T.N.-O. n'avaient pas de Constitution officielle. Leur Constitution se composait des lois fédérales, des ordonnances territoriales, des directives ministérielles au Commissaire, des politiques fédérales, des règlements territoriaux, des conventions territoriales et fédérales et des pratiques et coutumes.

Les processus d'évolution constitutionnelle posaient également problème, parce que les orientations générales et particulières étaient déterminées à Ottawa, et non par les habitants ou le gouvernement des T.N.-O. Les groupes d'intérêt avaient aussi tendance à concentrer leurs efforts sur le gouvernement fédéral, et non sur le gouvernement des T.N.-O.

RECOMMANDATIONS

Le représentant spécial formule un certain nombre de recommandations sommaires ainsi qu'une recommandation d'ordre général voulant que les habitants des T.N.-O. jouent un rôle plus important dans la détermination de leur propre avenir politique. Ce rôle devait s'accompagner de compétences et responsabilités accrues au niveau local et, par extension, d'une réduction de l'intervention fédérale. Si ces mesures étaient prises, une relation d'égal à égal s'établirait entre le gouvernement fédéral et celui des T.N.-O., qui amènerait éventuellement le MAINC à se retirer du volet «affaires du Nord».

Une décision importante devait être prise, à savoir si les Territoires du Nord-Ouest devaient être partagés. À cette fin, le gouvernement fédéral et les habitants des T.N.-O. devaient répondre à un certain nombre de questions.

Pour faciliter la participation des habitants des T.N.-O., Drury suggère que le Conseil divise le thème de l'évolution constitutionnelle en deux thèmes secondaires, à savoir :

1. le changement graduel à court terme;
2. la question à long terme du partage des Territoires, qui serait soumise à un groupe de consultation.

La conclusion finale de Drury est que l'évolution constitutionnelle et le transfert de pouvoirs et de responsabilités au gouvernement des T.N.-O. sont nécessaires.

◆ *Maîtres de notre destinée* (1979),
voir **Rapports d'organisations autochtones.**

1980

▲ Rapport de la Commission consultative sur la consultation sanitaire avec les Indiens et les Inuit

AUTEUR : Commission consultative sur la consultation sanitaire avec les Indiens et les Inuit; commissaire : le juge Thomas R. Berger
ANNÉE : 1980
AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones
SUJETS : Santé, services et infrastructures communautaires
SUJETS SECONDAIRES : Soins de santé primaires et secondaires
SOURCE : Commission fédérale

CONTEXTE

L'état de santé alarmant chez les peuples autochtones du Canada et le besoin d'améliorer les services de santé étaient devenus des priorités pour les associations autochtones. À la fin de 1978, le gouvernement fédéral a établi des lignes directrices concernant les soins de santé non assurés. Les associations indiennes dans tout le pays les ont décriées, lui demandant de reconnaître

explicitement ses responsabilités à l'égard des soins de santé promulgués aux autochtones.

Les objections des organisations autochtones ont porté le gouvernement fédéral à adopter une nouvelle politique concernant les soins de santé des Indiens en 1979. Cette politique disposait qu'une participation accrue de la part des Indiens à la gestion des programmes de soins de santé était nécessaire pour améliorer leur état de santé.

L'Inuit Tapirisat du Canada demandait que le gouvernement fédéral s'engage davantage envers l'amélioration des soins de santé des Inuit.

Pendant que la Commission Berger poursuivait ses consultations sanitaires auprès des Indiens et des Inuit, le juge Emmett Hall examinait les programmes de santé publique que le gouvernement fédéral offrait aux non-autochtones.

OBJET

Cette commission d'enquête était chargée de répondre à deux questions précises, c'est-à-dire :

1. Par quelles méthodes de consultation comptez-vous assurer une participation substantielle de la part des Indiens et des Inuit aux décisions concernant leurs programmes de soins de santé?
2. Laquelle de ces méthodes est la meilleure?

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Vu que les Indiens et les Inuit ont des problèmes de santé différents, les deux groupes sont traités séparément dans le rapport.

Santé des Indiens : L'état de santé actuel des Indiens est attribué à leurs premiers contacts avec les Européens. Ces derniers apportèrent avec eux des maladies qui étaient jusque-là inconnues dans les Amériques. On estime que le problème est généralement dû à des siècles d'oppression et que, pour remédier à la situation, les Indiens doivent prendre en main leurs propres soins de santé à tous les niveaux et compter moins sur le gouvernement.

Pour favoriser l'autonomie dans le domaine des soins de santé, il est convenu qu'il faut établir des structures propres à assurer la représentation de la bande dans la prise de décisions, la budgétisation, la conversion à des programmes fondés sur la communauté, etc. Les objectifs directeurs seraient de privilégier les services et soins de santé fournis par des Indiens de la communauté et la médecine préventive.

Pour déterminer la meilleure façon de consulter les Indiens, l'auteur évalue les méthodes actuelles de prestation des soins de santé, et trois solutions de rechange proposées par la Direction des services médicaux (DSM) du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, la Fraternité des Indiens du Canada (FIC) et les associations indiennes à l'échelon provincial et territorial.

Par le passé, les consultations entre les peuples autochtones et la DSM (qui est responsable des programmes de santé des Indiens et des Inuit) se limitaient à la tenue de réunions irrégulières et officieuses qui portaient sur des problèmes existants et étaient généralement convoquées à la demande des dirigeants indiens. Il y avait aucune consultation efficace au niveau national ou régional.

La DSM a recommandé à la Commission que l'on continue de financer les consultations séparément à même le compte de fonctionnement, mais que les fonds soient versés par les bureaux régionaux de la DSM et acheminés aux communautés.

La FIC et les associations provinciales/territoriales ont proposé que les fonds soient administrés par la Commission nationale d'enquête sur la santé des Indiens, sous-comité du conseil exécutif de la FIC. La Commission recevrait un versement annuel de 150 000 $ et les associations indiennes recevraient un financement de base ainsi que des fonds supplémentaires calculés selon une formule tenant compte du nombre de personnes qu'elles représentent. Le financement serait étendu aux bandes et associations indiennes qui ne sont pas actuellement affiliées à la FIC. Les associations indiennes seraient responsables de la gestion des consultations.

Une autre possibilité a été proposée, soit que les consultations deviennent la responsabilité d'un nouvel organisme, qui serait séparé de la DSM et des associations indiennes. Cependant, l'auteur estime que cet organisme ne ferait que compliquer une procédure administrative déjà trop lourde.

L'auteur conclut que la proposition de la FIC et des associations indiennes provinciales et territoriales est celle qui correspond le mieux aux objectifs de la nouvelle politique fédérale concernant la santé des Indiens et qu'elle donnera lieu à un effort plus coordonné que par le passé. Il note que la DSM continue de consulter les bandes individuellement, ce qui fragmente les intérêts, tandis que les associations indiennes ont déjà établi des plans détaillés afin d'assurer la participation des communautés aux consultations sur la santé des Indiens. Le commissaire souligne qu'il est essentiel d'avoir recours aux services des associations politiques existantes plutôt que d'en créer de nouvelles.

La Commission consultative croit que regrouper la Commission d'enquête nationale sur la santé des Indiens et les représentants des associations indiennes provinciales et territoriales serait un préalable idéal à l'établissement éventuel d'un conseil national sur la santé des Indiens. Un tel conseil pourrait examiner toutes les initiatives qui seraient prises dans l'ensemble du pays dans le domaine de la santé des Indiens et fournir à chaque communauté indienne des informations dont elle pourrait se servir pour prendre des décisions et fixer ses priorités.

Santé des Inuit : Le commissaire écrit que les Inuit ont généralement les mêmes problèmes de santé que les Indiens. Cependant, le taux de mortalité infantile chez les Inuit des T.N.-O. est deux fois ce qu'il est chez les Indiens. Cette situation est due en partie au jeune âge des mères, au nombre excessif de naissances et à l'isolement des communautés.

Les représentants inuit étaient essentiellement du même avis que les représentants indiens : pour améliorer leur état de santé, les Inuit doivent se forger une place distincte dans le Canada d'aujourd'hui.

C'est sur le plan des revendications territoriales que surviennent les différences entre les Inuit et les Indiens. Si le Nunavut est créé, son gouvernement sera responsable des soins de santé sur le nouveau territoire. L'entente de principe intervenue entre le gouvernement fédéral et le Comité d'étude des droits des autochtones (CEDA) comprenait des dispositions concernant le développement social. Il a de plus été reconnu que les Inuit sont devenus très actifs au sein des groupes consultatifs sur les soins de santé aux T.N.-O.

RECOMMANDATIONS

À la lumière de ses conclusions, la Commission présente quatre grandes recommandations :

1. Verser 800 000 $ par an aux associations indiennes qui sont affiliées à la FIC à l'échelon provincial et territorial pour qu'elles élaborent un processus de consultation.
2. Fournir à la Commission nationale d'enquête sur la santé des Indiens, sur une base permanente, 150 000 $ par an qui seraient prélevés sur les fonds réservés pour les consultations.
3. Verser des fonds aux Inuit pour les sensibiliser aux soins de santé et leur permettre d'acquérir des compétences dans ce domaine, et pour la tenue de consultations.
4. Tenir une conférence nationale sur la santé des autochtones où tous les peuples autochtones seraient représentés.

1981

▲ En toute justice : une politique des revendications

AUTEUR : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
ANNÉE : 1981
AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones
SUJET : Revendications
SUJET SECONDAIRE : Revendications globales
SOURCE : Ministère fédéral

CONTEXTE

Avant d'adopter cette nouvelle politique, le gouvernement du Canada a tenté de régler les revendications territoriales globales par voie de négociation. Ses efforts n'ont donné que des résultats mitigés. La nécessité d'établir de nouveaux processus pour les nombreuses revendications qui n'ont pas été réglées a été reconnue.

OBJET

L'objet du document est d'énoncer la politique fédérale touchant le règlement des revendications territoriales fondées sur le principe du «titre ancestral» non éteint. L'énoncé de politique réitère l'engagement du gouvernement envers le règlement des revendications globales mais elle n'interdit pas l'examen des «revendications des bandes» (c'est-à-dire des revendications particulières).

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Les rapport énonce trois grands objectifs que vise le gouvernement du Canada en examinant les revendications territoriales des Indiens et des Inuit :

1. la négociation d'ententes justes et équitables;
2. le règlement des revendications d'une façon qui permettra aux autochtones de vivre comme ils le désirent;
3. la négociation d'ententes qui respectent les droits de tous les habitants.

Cette déclaration prolonge la politique de 1973 dans laquelle le gouvernement fédéral a manifesté son intention d'accepter les revendications territoriales fondées sur le critère de l'utilisation et de l'occupation traditionnelles. Un

élément important de cette politique était que la tenue de négociations ne constituait pas un aveu de responsabilité légale de la part du gouvernement fédéral. La politique disposait que Bureau des revendications autochtones (établi en 1974) déterminerait quelles revendications seraient acceptées pour fins de négociation et quelles seraient rejetées (pourvu que les motifs du rejet soient donnés). La recherche, l'élaboration des positions et la négociation des revendications seraient financées par le ministère des Affaires indiennes et du Nord sous forme de subventions et de prêts. La politique indiquait également que les bénéficiaires du règlement des revendications devaient être des citoyens canadiens d'origine autochtone et provenir de la région revendiquée, et qu'ils seraient déterminés en fonction de critères mutuellement convenus.

Le résultat escompté de la politique était l'échange de droits territoriaux indéterminés contre des droits et des avantages concrets qui seraient garantis dans une loi d'application. Toute entente serait considérée comme finale.

Les négociations, par opposition à l'arbitrage, la médiation ou le recours aux tribunaux, étaient la méthode de règlement préférée vu qu'elles permettaient de tenir compte des préoccupations des peuples autochtones visés de même que des intérêts de tous les Canadiens.

En ce qui concerne les avantages découlant du règlement des revendications, les éléments négociables comprenaient les terres, la faune, les droits miniers souterrains, et l'indemnisation. Les autres dispositions pouvaient inclure l'établissement de structures d'entreprise, d'autorités fiscales, et de programmes sociaux et économiques. Tous ces éléments étaient considérés comme étant reliés à l'objectif global du gouvernement touchant la négociation d'ententes définitives et justes qui assureraient une certaine autonomie aux autochtones tout en respectant les droits des autres Canadiens.

RECOMMANDATIONS

Énoncé de politique : aucune recommandation spécifique.

▲ Les femmes autochtones et le développement de la main-d'oeuvre

---

AUTEUR : Groupe de travail mixte de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et de la Native Women's Association of Canada

ANNÉE : 1981
AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones, notamment les femmes
SUJETS : Stimulation de l'emploi, rôles traditionnels et contemporains
SUJETS SECONDAIRES : Formation et perfectionnement, discrimination
SOURCE : Groupe de travail bipartite (fédéral-autochtone)

CONTEXTE

En janvier 1981, la Native Women's Association of Canada (NWAC) a invité le ministre de l'Emploi et de l'Immigration à rencontrer son conseil d'administration pour discuter de préoccupations liées aux programmes et services offerts aux femmes autochtones par Emploi et Immigration Canada (EIC). Cette invitation est survenue dans le sillage de l'adoption, à la fin des années 70, de la Stratégie d'application de la politique relative à l'emploi des autochtones et de la désignation subséquente des peuples autochtones en tant que groupe cible spécial dans le cadre du mandat de la CEIC relatif aux politiques et aux programmes. Après la réunion, le ministre a proposé et la NWAC a accepté que soit créé un groupe de travail mixte de la CEIC et de la NWAC chargé d'étudier la participation des femmes autochtones au marché du travail.

OBJET

Le groupe de travail mixte a été chargé d'enquêter sur les questions spécifiques liées à l'emploi qui préoccupaient les femmes autochtones et de proposer des façons de supprimer les obstacles à leur pleine participation au marché du travail.

Élaboré et approuvé conjointement, ce mandat prévoyait la formulation de recommandations d'orientation concernant les programmes et les stratégies existants en vertu de la politique relative à l'emploi des autochtones ainsi que l'établissement d'une stratégie à long terme qui permettrait à la CEIC et à la NWAC de répondre efficacement aux besoins en matière d'emploi des femmes autochtones. Ce premier rapport du groupe de travail propose des solutions à court terme et moins générales pouvant être mises en oeuvre immédiatement; les rapports subséquents du groupe de travail devaient contenir des recommandations à long terme.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le rapport recense plusieurs obstacles à l'emploi des femmes autochtones et plusieurs questions les préoccupant spécifiquement. Les statistiques indiquent que les femmes représentent le groupe le plus nombreux d'autochtones vivant en milieu urbain, ainsi que de nouveaux arrivés, et qu'elles sont constituées en grande partie de jeunes mères célibataires peu scolarisées n'ayant qu'une expérience professionnelle limitée. L'emploi chez ces femmes autochtones est intermittent et se situe dans le secteur des services, de la fabrication et du traitement; le travail est peu spécialisé et peu rémunéré. Le taux de roulement parmi les femmes autochtones ayant un emploi est relativement faible.

Le groupe de travail mentionne trois séries de facteurs qui semblent entraver la participation des femmes autochtones au marché du travail :

1. le fait qu'elles sont des femmes et, en plus, d'origine autochtone;
2. leur peu d'instruction, de spécialisation et de formation professionnelle;
3. leurs responsabilités familiales et d'autres facteurs démographiques.

Selon le rapport, ce sont ces facteurs qui pourraient logiquement constituer le fondement de la politique et des programmes qui seront adoptés.

RECOMMANDATIONS

Le rapport présente des recommandations à court et à long terme, l'accent étant mis sur les premières, c'est-à-dire sur la nécessité d'intervenir sans tarder dans les domaines où il est convenu que des solutions à court terme sont possibles. Par conséquent, le groupe de travail présente au ministre de l'Emploi et de l'Immigration, pour qu'il les mette en oeuvre immédiatement à titre prioritaire, des recommandations précises à court terme qui, à son avis, sont possibles, sont d'application facile, et entraîneront un minimum de frais pour la Commission. Ces recommandations sont les suivantes :

1. établissement du groupe de travail sur une base permanente et création à la CEIC d'un secrétariat chargé de coordonner la mise en oeuvre des recommandations du rapport;
2. prestation de fonds aux groupes féminins autochtones en vue de faciliter la liaison avec les comités d'évaluation des besoins en matière d'emploi qu'il est proposé d'établir au sein de la CEIC et entre les associations de femmes autochtones à l'échelle nationale, provinciale et territoriale;
3. constitution d'une base de données statistiques acceptable à des fins de recherche;

4. effort concerté en vue de mieux informer les femmes autochtones au sujet du marché du travail et de l'emploi;
5. création de centres féminins autochtones à titre de projets pilotes, particulièrement dans les régions urbaines comptant un grand nombre de mères célibataires;
6. mise sur pied de projets pilotes en vue d'explorer la possibilité de «programmes semestriels» (c.-à-d. de programmes échelonnés dont le contenu et le moment de prestation peuvent varier selon les besoins des femmes individuelles), pouvant fournir la flexibilité dont bien des femmes autochtones ont besoin afin d'entreprendre des programmes de counselling professionnel/de formation;
7. établissement de projets pilotes de counselling/d'orientation professionnels à l'intention des mères célibataires.

Le groupe de travail propose également un certain nombre de solutions à long terme pouvant éventuellement être apportées aux problèmes d'emploi des femmes autochtones, y compris le recours à des facilitateurs communautaires dans les régions rurales, la mise sur pied de programmes de recherche visant à déterminer les besoins spécifiques en matière de formation des femmes autochtones et l'efficacité des programmes de création d'emplois de la CEIC, et la création de mécanismes destinés à promouvoir la tenue de consultations interministérielles/intergouvernementales sur les questions relatives à l'emploi intéressant les femmes autochtones.

◆ *Report of the Tripartite Local Government Committee Respecting Indian Local Government in British Columbia* (1981),
voir **Volume 3, Colombie-Britannique.**

1982

▲ Étude de la mise en oeuvre, par le gouvernement fédéral, de la Convention de la Baie James et du Nord québécois

AUTEUR : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (John Tait)

ANNÉE : 1982

AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations, Inuit

SUJETS : Relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones, aménagement et gestion du territoire, développement économique, administration de la justice, éducation, développement social

SUJETS SECONDAIRES : Législation, développement, relations et responsabilités financières

SOURCE : Ministère fédéral

CONTEXTE

Après avoir prétendu que le Québec et le Canada n'avaient pas rempli leurs responsabilités en vertu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, les Cris et les Inuit (la Société Makivik) ont fait valoir leurs arguments devant le Comité permanent de la Chambre des communes chargé des Affaires indiennes et du Nord le 26 mars 1981. Le Comité a retenu les assertions des autochtones, et l'honorable John Munro a lancé l'examen faisant l'objet de ce rapport. Les allégations des parties autochtones sont examinées dans le rapport, mais non celles qui concernent les responsabilités du Québec.

OBJET

L'objet du rapport est d'examiner la mesure où le Canada a rempli ses obligations en vertu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Selon les termes du mandat, il s'agissait de déterminer si le Canada avait respecté les dispositions de l'entente et d'examiner dans quelle mesure il s'était généralement acquitté de ses responsabilités.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Les questions examinées dans le rapport sont regroupées comme suit :

1. Facteurs liés aux griefs

Le libellé et l'interprétation de la Convention constituent le premier motif de plainte. Le groupe d'étude a conclu que le Canada a respecté ses engagements tels qu'ils sont énoncés dans la Convention, ou qu'il est en voie de le faire, mais que ses réalisations pour ce qui est de «l'esprit» de la Convention laissent à désirer.

Le deuxième motif de grief concerne la nature dynamique de la Convention, qui prévoit un processus de mise en oeuvre à long terme comprenant le maintien de relations régulières et le cheminement vers l'autonomie gouvernementale. Cette démarche a, cependant, donné lieu à de nombreux

problèmes, en obscurcissant par exemple les avantages que la Convention peut apporter aux peuples autochtones et en suscitant des attentes élevées. De plus, les restrictions budgétaires du gouvernement fédéral limitent la réalisation de ces objectifs.

2. Les griefs eux-mêmes

La première catégorie de griefs porte sur les programmes, services et avantages devant être fournis par le gouvernement fédéral ainsi que ses dépenses en général. Les autochtones prétendent que le gouvernement fédéral n'a pas respecté ses engagements ni rempli ses responsabilités.

La deuxième catégorie de griefs concerne la prestation de programmes, services et avantages «spéciaux». Les peuples autochtones maintiennent que les dispositions de la Convention ont été appliquées au pied de la lettre, ce qui les a parfois empêchés de bénéficier de tous les avantages auxquels ils ont droit. Ces griefs englobent les programmes de logement et d'infrastructure; le rapport conclut que, même si les programmes ne répondent pas aux attentes des autochtones, le Canada avait les intérêts des Inuit à coeur lorsqu'il les a établis. La question des soins de santé est aussi abordée. À cet égard, les Cris prétendent que le gouvernement fédéral n'a pas rempli ses obligations; le rapport conclut à l'existence de problèmes au niveau de la santé et de l'hygiène, qui devraient faire l'objet de négociations tripartites.

Les autochtones maintiennent également que le Canada n'a pas encouragé le développement économique. Le rapport conclut que le développement économique des autochtones a été lent, ce qu'il attribue essentiellement à l'absence d'une stratégie globale de mise en oeuvre.

La question du financement de base est également posée. Le rapport conclut qu'un programme de financement spécial doit être établi.

Pour ce qui concerne l'administration de la justice, les peuples autochtones maintiennent que le gouvernement n'a pas respecté les dispositions de l'entente. Le rapport précise cependant que le ministère du Solliciteur général a commencé à examiner les programmes existants.

Dans le domaine de l'éducation, le rapport indique que toutes les parties doivent collaborer afin d'assurer la réalisation des objectifs éducationnels.

3. Frais de mise en oeuvre et coordination en général

Les peuples autochtones allèguent qu'ils ont été forcés d'utiliser les fonds qu'ils ont reçus à titre d'indemnisation pour payer leurs frais de justice et autres frais divers. Le rapport conclut que les dépenses ont été sous-évaluées et qu'il ne

faudrait pas tenter de régler le problème en interprétant la Convention mais en l'appliquant comme elle doit l'être.

La question du processus de mise en oeuvre lui-même est également soulevée. Les peuples autochtones affirment qu'il les empêche d'exercer leurs droits et de s'épanouir. Le rapport conclut que l'absence de mécanismes, de structures et de bonne volonté constitue un obstacle majeur à la mise en oeuvre efficace de la Convention.

4. Autres questions préoccupant les Inuit

Elles comprennent l'extinction de leur titre, leur représentation politique, et les îles au large des côtes. Le rapport conclut qu'elles débordent le cadre de l'examen.

RECOMMANDATIONS

Le rapport souligne la nécessité de clarifier la Convention, surtout vu que nombre des problèmes sont dus au fait qu'elle a été mal interprétée. En ce qui concerne les programmes, les services et les avantages devant être fournis par le gouvernement fédéral, le rapport conclut que les droits des Cris et des Inuit ont été respectés, quoique ces derniers n'aient peut-être pas reçu tout l'argent qui leur revenait. Pour ce qui est des programmes, des services et des avantages «spéciaux», le rapport conclut que le gouvernement fédéral n'a pas rempli ses responsabilités encore une fois. Il recommande que les programmes existants soient examinés et que des stratégies et des négociations d'ensemble soient entreprises. Quant au processus de mise en oeuvre, le rapport recommande l'établissement d'un système plus efficace.

▲ Dossier en souffrance : une politique des revendications des Autochtones

---

AUTEUR : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

ANNÉE : 1982

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJETS : Autonomie gouvernementale, relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones, relations entre les provinces et les autochtones, droits fonciers issus de traités, revendications

SUJETS SECONDAIRES : Structures et processus de négociation, traités, responsabilités de fiduciaire de l'État, orientations, participation à la vie politique, représentation politique, commissions, revendications particulières

SOURCE : Ministère fédéral

CONTEXTE

Ce livret donne les conclusions de l'examen que le gouvernement fédéral a entrepris de sa politique actuelle concernant les revendications territoriales des autochtones, particulièrement les «revendications particulières». Cet examen a été motivé par la reconnaissance de problèmes inhérents aux procédures et processus actuellement prévus pour le règlement des revendications territoriales des autochtones. Le gouvernement du Canada a entrepris de tenir une série de réunions consultatives avec les groupes autochtones dans l'ensemble du Canada afin de mieux comprendre leurs préoccupations. Cette initiative ne constitue pas un aveu de responsabilité, mais une simple reconnaissance du fait que certains points n'avaient pas encore été réglés.

OBJET

Ce livret a pour objet d'énoncer la politique, à compter de 1982, concernant les revendications territoriales autochtones et les autres sujets visés par la *Loi sur les Indiens.*

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Cette politique soulève diverses questions qui correspondent aux préoccupations des peuples autochtones : le critère de l'obligation légale, l'évaluation des revendications, les consultations à l'égard du règlement des revendications et la participation à ce processus, et la question de l'indemnisation.

1. Critère de l'obligation légale

Les groupes autochtones considèrent que le critère de l'obligation légale est trop restreint pour résoudre des différends importants; ils estiment que le gouvernement fédéral ne possède pas seulement une obligation légale à leur égard, mais aussi une obligation morale. De plus, ils veulent que cette obligation remonte à l'époque précédant la Confédération et qu'elle ne se limite pas à la période suivant 1867. Ils ont aussi maintenu que le gouvernement

fédéral n'avait pas respecté les arrangements fiduciaires qui avaient été pris à l'égard des bandes et de leurs biens, et que les gouvernements canadiens avaient violé ces arrangements par le passé.

2. Évaluation des revendications

Les groupes autochtones allèguent également que les lois régissant l'évaluation des revendications doivent être assouplies. Il faudrait aussi réduire la portée des arguments de procédure que la Couronne peut invoquer, concernant par exemple les délais et/ou les règles de présentation de la preuve. La tradition orale autochtone devrait être admissible et la loi sur la prescription devrait être considérée comme impropre au règlement équitable des revendications particulières.

3. Consultation

Il a aussi été affirmé que, pendant l'évaluation des revendications, les peuples autochtones devraient avoir accès aux opinions du ministère de la Justice de façon à pouvoir bien se préparer. Cette position reflète l'attitude des autochtones, qui croient que l'examen des revendications ne devrait pas être unilatéral. Il faudrait plutôt s'efforcer davantage de dégager un consensus fondé sur les faits et les mérites. À cette fin, le Bureau des affaires autochtones doit jouir d'une plus grande latitude dans le règlement des revendications; en particulier, il devrait davantage aider les autochtones à démontrer le bien-fondé de leurs revendications. Ainsi, il pourrait les aider à préparer leurs revendications et faciliter leur accès aux documents internes.

Les groupes autochtones ont aussi affirmé que des tierces parties indépendantes, à savoir des médiateurs, devraient participer au processus afin de faciliter le règlement des revendications. Si des poursuites judiciaires sont entamées, les groupes autochtones devraient pouvoir demander au gouvernement fédéral de financer leur action.

4. Indemnisation

Pour ce qui est de l'indemnisation, les bandes veulent généralement récupérer les terres qui leur appartenaient avant la signature des traités. Les terres occupées par des tiers seraient expropriées et, au besoin, les propriétaires seraient indemnisés.

Ces questions étaient prioritaires pour les bandes. Elles témoignaient de leur frustration et de leur sentiment d'avoir été lésées par un processus de règlement lent et pénible. Les peuples autochtones étaient d'avis que toute

nouvelle politique de règlement doit être élaborée en consultation avec les peuples autochtones et pas seulement en leur nom.

RECOMMANDATIONS

La politique révisée du gouvernement concernant les «revendications particulières» correspond aux préoccupations susmentionnées des peuples autochtones :

1. Critère de l'obligation légale

Le gouvernement fédéral est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'inclure de disposition à cet égard à moins que ces limitations soient spécifiquement énoncées.

2. Évaluation des revendications

Selon la politique, la loi sur la prescription ne peut justifier le refus de négocier les revendications. Le gouvernement fédéral ne pourra donc pas invoquer cet argument à moins que des poursuites soient engagées. Il en va de même des preuves orales acceptées pendant les négociations. En cas de recours aux tribunaux, le gouvernement fédéral se réserve le droit de demander que des éléments de preuve soient jugés «inadmissibles».

3. Consultation

Les bandes étaient préoccupées par leur incapacité relative d'avoir accès aux opinions du ministère de la Justice et aux documents internes du Bureau des revendications autochtones (BRA). La politique dit clairement qu'il y aura un échange de documents entre le BRA et les bandes autochtones. De plus, les parties pourront demander à consulter les autres ministères fédéraux ou provinciaux pendant le processus de règlement des revendications. Immédiatement avant qu'une revendication soit soumise au ministère des Affaires indiennes et du Nord, le ministère de la Justice examinera avec le groupe requérant tous les éléments des conseils juridiques donnés au BRA touchant le critère de l'obligation légale du gouvernement fédéral.

Même si le système semble devenir plus inclusif, le gouvernement fédéral n'a pas envisagé la possibilité de permettre à une tierce partie indépendante d'être présente pendant les négociations. De plus, s'il y a recours aux tribunaux, le gouvernement fédéral pourra ou non accepter de payer une partie raisonnable des frais de justice de la bande, avec l'approbation du ministère de la Justice.

4. Indemnisation

La question des habitants non indiens des «terres revendiquées» était par le passé considérée comme n'étant généralement pas négociable. Ce principe ne changera pas. La pratique du gouvernement consiste à ne pas accepter d'ententes qui résulteront en la dépossession de tierces parties, avec ou sans indemnisation.

▲ Rapport du Sous-comité sur les femmes indiennes et la *Loi sur les Indiens*

Auteur : Comité permanent des affaires autochtones; président : Keith Penner, député

ANNÉE : 1982

AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations, femmes autochtones

SUJETS : Appartenance et citoyenneté

SUJETS SECONDAIRES : Appartenance et *Loi sur les Indiens*

SOURCE : Comité de la Chambre des communes

CONTEXTE

Il s'agit du sixième rapport du Comité permanent de la Chambre des communes chargé des affaires autochtones, et du premier rapport du Sous-comité sur les femmes indiennes et la *Loi sur les Indiens*. Les événements importants au moment où le Comité siégeait comprenaient une déclaration de l'ONU selon laquelle le Canada violait le pacte international concernant les droits civils et les droits politiques en continuant d'appliquer l'alinéa 12(1)b) de la *Loi sur les Indiens*, ainsi que le rapatriement de la Constitution du Canada, y compris la reconnaissance officielle des droits des autochtones et l'inclusion d'une charte des droits et libertés.

La plupart des recommandations du Comité ont été intégrées dans la *Loi sur les Indiens* en 1985, par l'entremise du projet de loi C-31, y compris celles qui concernaient la réhabilitation des femmes qui avaient perdu leur statut d'Indienne à cause de dispositions discriminatoires de la Loi, et de leurs enfants. De plus, les modifications apportées à la Loi permettaient aux bandes de déterminer leurs propres modalités d'appartenance en adoptant des codes à cet égard (sous réserve de l'approbation du ministre). Autre résultat important du projet de loi C-31, même dans le cas des bandes qui

avaient des codes d'appartenance, les Indiens inscrits n'étaient plus automatiquement comptés parmi les membres de la bande.

OBJET

Le Comité permanent était chargé d'étudier les dispositions de la *Loi sur les Indiens* portant sur les modalités d'appartenance à la bande et le statut d'Indien, et de recommander des modifications destinées à éliminer ses dispositions discriminatoires à l'égard des femmes.

Le Sous-comité était également autorisé à examiner tous les facteurs juridiques et institutionnels influant sur le statut, la mise sur pied et les responsabilités des gouvernements de bande sur les réserves indiennes, et de recommander des améliorations dans ces domaines.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

La principale conclusion du rapport est que la *Loi sur les Indiens* contient effectivement des dispositions qui constituent une forme de discrimination sexuelle à l'égard des Indiennes, ce qui avait d'ailleurs été reconnu par les Nations Unies, le ministère des Affaires indiennes, la Commission canadienne des droits de la personne et plusieurs associations autochtones.

Le Sous-comité reconnaît que la question de la discrimination est étroitement liée à des questions plus générales, dont la détermination des modalités d'appartenance à la bande, la différence entre le statut d'Indien et celui de membre de la bande, le rapport entre les droits individuels et les droits collectifs, la reconnaissances des pratiques traditionnelles et coutumières, et le besoin de fonds et de terres additionnelles pour les femmes réhabilitées et leurs descendants.

Le rapport indique que les témoignages recueillis montraient clairement que les bandes indiennes aimeraient établir leurs propres modalités d'appartenance. Ce droit était considéré comme un élément essentiel de l'autodétermination, pouvant être exercé dans le cadre de l'autonomie gouvernementale. Le rapport note aussi que les droits de la personne ne doivent pas être sujets à des considérations financières et que la réhabilitation des femmes qui ont été victimes de discrimination entraînera des frais.

Le Sous-comité note l'existence d'un consensus général selon lequel la survivance de la culture autochtone est un objectif légitime, d'où la nécessité d'établir des critères servant à déterminer qui fait partie des groupes autochtones – même s'ils sont discriminatoires. Il reconnaît que des poursuites judiciaires au sujet du statut que la *Loi sur les Indiens* confère aux femmes seront

probablement engagées en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il est aussi noté que tout nouveau changement à la Loi devra tenir compte du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1976) et de la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes (1981).

RECOMMANDATIONS

Le Sous-comité recommande que plusieurs modifications soient apportées à la *Loi sur les Indiens*, dont les suivantes :

1. le statut/l'appartenance des femmes et de leurs enfants mineurs ne doit pas dépendre du statut/de l'appartenance à la bande de l'époux ou du père;
2. tous les enfants des Indiens et des Indiennes doivent être traités de façon égale et toute discrimination fondée sur l'illégitimité doit être éliminée; le statut d'Indien doit être conféré aux enfants d'un parent indien et d'un parent non indien, et ces enfants doivent faire partie de la bande du parent indien;
3. à l'avenir, le statut d'Indien ne doit pas être conféré à des non-Indiens en vertu de la *Loi sur les Indiens* du fait de leur mariage avec un Indien, et ces nouvelles dispositions ne doivent pas être rétroactives;
4. les bandes doivent avoir le pouvoir d'établir des règlements concernant les conjoints non indiens et leurs droits politiques et légaux, y compris des questions comme la résidence, l'héritage, la conservation de leurs droits après le décès de leur conjoint, le divorce ou la séparation, et la prestation de services;
5. les descendants des enfants d'un Indien et d'un non-Indien ne doivent pas être admissibles au statut d'Indien inscrit, sauf si les codes d'appartenance de leur bande le permettent, ou à moins qu'ils n'aient droit au statut d'Indien pour toute autre raison;
6. afin que l'alinéa 12(1)b) n'ait aucune incidence sur le statut des Indiennes qui se marient après sa date de modification, cette recommandation doit prévoir la réhabilitation rétroactive de toutes les femmes concernées et de tous leurs enfants, que leur mère soit ou non en vie;
7. le droit d'appartenir à la bande ne doit pas disparaître immédiatement au moment du mariage et l'un ou l'autre conjoint peut demander à faire partie de la bande de son époux ou de son épouse, s'il répond aux critères d'appartenance de cette bande;
8. tous les articles de la *Loi sur les Indiens* prévoyant l'émancipation involontaire doivent être révoqués.

Le Sous-comité note également qu'il recommande dans certains cas d'accorder graduellement aux bandes le pouvoir d'établir leurs propres critères d'appartenance. Par conséquent, il encourage toutes les bandes à commencer, ou à poursuivre, l'élaboration de règlements, de codes, de critères et de procédures qui seraient conformes aux normes internationales.

Le Sous-comité recommande également que le Parlement affecte suffisamment de fonds pour couvrir les frais de réhabilitation des femmes concernées, et que le gouvernement fédéral rembourse les bandes en proportion du nombre de femmes qu'elles devront réadmettre parmi leurs membres. Il recommande aussi que le gouvernement fédéral finance une étude indépendante qui serait réalisée de concert avec les peuples autochtones en vue de déterminer le nombre d'Indiennes non inscrites qui sont touchées par les dispositions discriminatoires de la *Loi sur les Indiens*, ainsi que le nombre de femmes qui seront réhabilitées si elles le désirent.

▲ Pour remonter le courant : une nouvelle politique des pêches canadiennes du Pacifique

AUTEUR : Commission sur la politique des pêches du Pacifique; commissaire : Peter H. Pearse

ANNÉE : 1982

AUTOCHTONES VISÉS : Ne concerne pas spécifiquement les autochtones

SUJETS : Ressources, développement économique, stimulation de l'emploi, relations intergouvernementales

SUJETS SECONDAIRES : Pêches, questions régionales intéressant les non-autochtones, questions régionales intéressant les autochtones; questions tripartites (autochtones/gouvernement fédéral/provinces)

SOURCE : Commission fédérale

CONTEXTE

Le 12 janvier 1981, le gouverneur en conseil a créé la Commission sur la politique des pêches du Pacifique. La Commission était chargée de déterminer des façons d'améliorer les conditions dans la pêcherie canadienne du Pacifique, qui était considérée à cette époque comme étant au bord de la crise. Les

pêcheries commerciales étaient aux prises avec des problèmes d'instabilité chronique et de mauvais rendement économique. Les stocks de poisson, surtout le saumon et la rogue de hareng, étaient à des niveaux très faibles, ou commençaient à se reconstituer après des périodes de surpêche. Les droits de pêche des peuples autochtones étaient mal compris, ce qui était source de conflits, surtout avec les pêcheurs d'agrément. Une vaste incertitude entourait les politiques et les règlements du gouvernement.

OBJET

La Commission était appelée, dans le cadre de son mandat, à faire enquête et rapport sur les questions suivantes :

1. l'état des stocks de poisson dans la zone de compétence du Canada au large des côtes du Pacifique;
2. les dispositions qui avaient été prises en vue de la conservation, de la gestion, de la protection et de l'exploitation des ressources halieutiques;
3. la structure et l'importance de la flotte de pêche commerciale ainsi que le rapport qui existe entre la capacité de la flotte et les taux optimaux de capture;
4. les politiques et les procédures touchant les permis de pêche commerciaux et la réglementation de la taille et de la structure de la flotte de pêche;
5. la nature et l'envergure de la pêche non commerciale dans les eaux de marée et les eaux sans marée pour les salmonidés, son incidence sur les stocks et sur la pêche commerciale, ainsi que les politiques et les procédures touchant la réglementation de la pêche non commerciale.

La Commission était également chargée de formuler des recommandations concernant la législation, les politiques, les procédures et les pratiques relatives à la gestion et à l'utilisation des ressources halieutiques et, plus spécifiquement, sur les mesures à prendre pour assurer :

1. que l'exploitation des ressources halieutiques apportent aux Canadiens le plus d'avantages possible sur le plan social et économique;
2. que les privilèges de pêche qui sont accordés aux pêcheurs commerciaux, aux pêcheurs d'agrément et aux pêcheurs autochtones de subsistance sont propices à la gestion et à la conservation de la ressource, à la répartition équitable de la prise parmi les secteurs, et au développement économique de la flotte de pêche commerciale;
3. que les taxes imposées par le gouvernement sur le droit de pêche commercial ou autre correspondent à la valeur des ressources recueillies;

4. que la vitalité de l'industrie de la pêche est maintenue, mais qu'elle est encouragée à se doter de structures et de mécanismes de propriété et de contrôle propres à favoriser son efficacité;
5. que des dispositions sont prises afin que la gestion, la promotion et la protection des ressources halieutiques, la mise en oeuvre de la politique relative aux pêches et les consultations et les communications entre le gouvernement du Canada et les groupes privés s'adonnant à la pêche sont systématiques et efficaces.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Les conclusions de la Commission sont de vaste envergure, et la plupart des questions qu'elle traite n'intéressent pas uniquement les peuples autochtones. Par conséquent, aux fins du présent sommaire, nous donnons d'abord la liste des conclusions générales de la Commission, que nous divisons en dix catégories, puis ses conclusions qui concernent spécifiquement les autochtones.

Conclusions générales

1. Gestion de la ressource

La Commission conclut que les stocks de poisson sont en meilleur état que bien des gens ne le croient, mais elle est préoccupée par les stocks de saumon et l'efficacité du programme de mise en valeur des salmonidés. La Commission est d'avis que le régime de pêche existant constitue l'obstacle le plus important aux efforts de mise en valeur.

2. Gestion des pêcheries et des habitats

La Commission estime que les efforts de gestion existants sont lacunaires, en raison essentiellement du manque d'informations, de la lenteur du processus de prise de décisions, de l'absence d'évaluation, et du peu coordination avec les organismes provinciaux.

3. Pêches commerciales

La Commission juge que la surcapacité chronique des flottes est le problème économique le plus grave de l'industrie des pêches. Comme solution, elle suggère que la politique canadienne relative à l'octroi des permis assure le contrôle de la prise totale et de la composition de cette prise, le développement efficace de la flotte, la sécurité relative des pêcheurs, les revenus publics requis, et la prise en ligne de compte des préoccupations sociales.

4. Pêche d'agrément

La Commission estime que l'obstacle le plus important à une politique de gestion de la pêche d'agrément plus efficace est la disponibilité et la qualité limitées des données à cet égard. Elle souligne que des règlements spéciaux doivent être adoptés pour des régions particulières le long de côtes ou de rivières spécifiques, lesquelles tiendraient compte de l'état des stocks et de la demande de pêche sportive à ces endroits.

5. Mise à exécution

La Commission énumère un certain nombre de problèmes posés par le programme de mise à exécution, dont la capacité relativement limitée du Ministère en cette matière, la complexité des lois et règlements existants, et les problèmes liés à la détection, à l'arrestation, aux poursuites, et aux amendes.

6. Consultations

Malgré les efforts du Ministère pour améliorer les mécanismes de consultation, la Commission juge que les groupes consultatifs sont mal structurés et qu'ils n'ont ni directives ni mandat clairs.

7. Ententes fédérales avec la Colombie-Britannique

Le manque de relations de travail officielles entre les deux gouvernements est considéré comme une lacune sérieuse du cadre d'orientation existant de la pêcherie du Pacifique. La Commission conclut à l'existence de politiques peu harmonisées, de dédoublements et de chevauchements, et de conflits, d'une confusion et d'une méfiance considérables.

8. Administration

La Commission conclut que le Ministère est réorganisé trop souvent, qu'il ne répond pas aux besoins urgents, et que ses procédures sont lentes et encombrantes.

9. Pêcherie du Yukon

En général, les problèmes du Yukon sont semblables à ceux de la pêcherie du Pacifique.

10. Mise en oeuvre et examen de la politique

La Commission examine les instruments d'orientation existants, à savoir les lois, les règlements et les permis. Elle conclut que la *Loi sur les pêches* est de portée limitée et qu'elle est ambiguë et incohérente. Elle estime aussi que les règlements sont fragmentés et statiques et qu'ils contiennent des répétitions et des illogismes.

Conclusions intéressant les autochtones

La Commission affirme que la participation indienne à la pêcherie commerciale est à la baisse, ce qui cause de graves problèmes d'ordre social et économique dans bien des collectivités indiennes de la Colombie-Britannique et du Yukon. Elle croit que les pêcheries commerciales sont plus susceptibles d'apporter des emplois et des retombées économiques aux collectivités indiennes que bien d'autres programmes de développement économique qui ont moins de liens avec les activités traditionnelles. Le peu d'empressement des institutions de crédit traditionnelles à fournir une aide financière aux Indiens est considéré comme un obstacle de taille à une participation plus importante de leur part à la pêcherie commerciale.

La Commission est d'avis que les politiques existantes régissant la pêche indienne sont insatisfaisantes. Elle mentionne, au nombre des principaux problèmes, les suivants :

1. l'incertitude entourant la question de savoir si les pêcheries indiennes ont priorité sur les pêcheries commerciales et sportives;
2. l'obligation pour les Indiens d'obtenir un permis du gouvernement pour ce qu'un grand nombre considèrent comme leur droit de pêcher;
3. le contrôle des ventes illégales de poisson;
4. les restrictions concernant les périodes et les lieux de pêche ainsi que l'équipement alloué;
5. la croyance que les règlements et les méthodes de gestion des pêches excluent les Indiens et ne répondent pas à leurs besoins;
6. le cadre légal ambigu et incohérent des pêcheries indiennes.

RECOMMANDATIONS

Conformément à son mandat, la Commission fixe un nombre d'objectifs qui constituent le cadre de ses recommandations. La liste de recommandations qui suit est établie en fonction de ce cadre. Une fois encore, les recommandations intéressant spécifiquement les autochtones figurent après le résumé des propositions plus générales de la Commission.

Recommandations générales

1. Conservation des ressources

La Commission recommande que les gouvernements fédéral et provincial fassent l'inventaire des habitats de poisson, que de nouvelles procédures soient établies pour protéger ces habitats contre les projets de développement, que de nouveaux arrangements soient faits pour la collecte des données, la planification et l'évaluation, que le programme de mise en valeur des salmonidés se poursuive sur une échelle plus modeste dans le cadre d'une entente intergouvernementale modifiée, et que la gestion des pêches et celle des programmes de mise en valeur soient mieux intégrées. La Commission propose également une série de modifications spécifiques aux règlements.

2. Maximisation des retombées

La Commission recommande la refonte complète du système existant d'octroi de permis. Selon le rapport, les permis devraient préciser la période, les espèces et les endroits. La Commission recommande que les droits de permis et les redevances soient cohérents et reliés à la valeur du poisson, que les nouveaux permis soient octroyés par l'entremise de soumissions concurrentielles, et qu'une nouvelle structure administrative soit établie pour l'octroi des permis, les appels et le non-renouvellement des permis surnuméraires, laquelle ferait la distinction entre ces responsabilités et celles qui se rapportent à la gestion des ressources. La Commission recommande également que l'on se fixe comme objectif de réduire de moitié la capacité de la flotte autorisée en dix ans, grâce à un programme mixte industrie-gouvernement prévoyant le non-renouvellement volontaire des permis. La Commission préconise également l'abolition des subventions directes et indirectes pour la construction de nouveaux navires.

3. Développement et croissance économiques

Pour décourager la concentration des privilèges de pêche, la Commission recommande que l'on limite strictement ceux qui peuvent être accordés à un titulaire individuel. Elle recommande également que l'on encourage l'industrie de mariculture et le pacage en mer du saumon.

4. Développement social et culturel

Les recommandations de la Commission concernant la rationalisation de la flotte comprennent la confirmation des privilèges de pêche des pêcheurs établis et la réduction des activités de pêche sur une période de dix ans principalement au moyen des départs volontaires. La Commission propose

un programme quinquennal destiné à préserver la pêche sportive tout en limitant les prises à leurs niveaux existants à l'époque, à améliorer l'information accessible pour la gestion et la planification et à élaborer une politique à long terme concernant la pêche d'agrément.

5. Avantages pour le public

Selon le rapport, les recommandations touchant la rationalisation de la flotte de pêche devraient améliorer les avantages que retire le public de la main-d'oeuvre et des fonds utilisés dans le secteur de la pêche. Elle recommande que le barème des redevances soit ajusté de façon à correspondre à la valeur de la prise. De plus, augmenter les taxes de permis pour la pêche sportive devrait accroître le parti que le public peut tirer de cette activité.

6. Flexibilité

Les recommandations de la Commission concernant les permis et les autres arrangements visent à permettre à l'industrie à s'adapter aux bouleversements imprévus et à donner au gouvernement la souplesse nécessaire pour s'adapter aux nouvelles conditions tout en respectant ses engagements explicites ou implicites. Plusieurs recommandations touchaient la collecte et la tenue des données; elles visaient en partie à assurer l'accessibilité de l'information requise pour préparer le changement.

7. Simplicité administrative

La Commission recommande l'intensification des efforts de mise à exécution, le regroupement des responsabilités à l'égard de la gestion des habitats et de la mise à exécution, la coordination de la recherche et l'élimination de certains liens hiérarchiques. Elle recommande également la création d'un groupe responsable des orientations au sein du Ministère ainsi qu'un examen budgétaire et administratif approfondi. En plus, elle propose la simplification de certains règlements et restrictions et la mise à jour de la *Loi sur les pêches*. Elle recommande une coordination plus étroite à l'échelle fédérale-provinciale, y compris la création d'un groupe consultatif intergouvernemental chargé de planifier et de superviser les programmes de collaboration et de régler des problèmes mutuels. La Commission recommande aussi la création d'un conseil des pêches du Pacifique qui fournirait des avis d'orientation généraux au ministre et acheminerait les conseils émanant d'un processus consultatif plus systématique comprenant des comités consultatifs spécialisés. Enfin, la Commission suggère la nomination, à titre provisoire, d'un ministre d'État spécial responsable de la pêcherie du Pacifique qui serait chargé d'accélérer la mise en oeuvre des recommandations figurant dans le rapport.

Recommandations intéressant les autochtones

La Commission recommande diverses mesures destinées à appuyer les associations de pêche indiennes, y compris :

1. de nouvelles façons de garantir les droits des bandes de prendre des quantités précises de poisson;
2. l'extension des droits d'utilisation de la prise pour inclure la consommation et la vente;
3. la participation constructive aux programmes de gestion des pêches et de mise en valeur des ressources.

1983

▲ Community-Based Research: Report of the SSHRC Task Force on Native Issues

AUTEUR : Conseil de recherches en sciences humaines – Groupe de travail sur les questions autochtones

ANNÉE : 1983

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJETS : Institutions communautaires, relations sociales et interculturelles

SUJET SECONDAIRE : Coopération

SOURCE : Organisme fédéral

CONTEXTE

Le CRSH a amorcé en 1980 une consultation dont le but était de préciser quel rôle il pourrait jouer dans l'appui de la recherche portant sur les autochtones et leurs communautés.

Le Conseil a consulté une vaste gamme de représentants des universités, des organismes autochtones et de la collectivité autochtone et aussi des gouvernements afin de déterminer quel genre de programme pourrait être avantageux tant pour les chercheurs universitaires que pour les communautés autochtones.

On a donc mis sur pied un groupe de travail sur les questions autochtones qui a tenu une série d'ateliers dans les diverses régions pour amorcer et encourager une participation plus large à la démarche de planification.

En 1983, après une série d'ateliers, le groupe de travail a recommandé que le Conseil approuve en principe l'instauration d'un nouveau programme de subventions à l'appui de la recherche axée sur la collectivité, dans le domaine autochtone, programme qui devait être lancé en 1984-1985.

Le Conseil n'était pas encore disposé à adopter cette recommandation car il estimait nécessaire d'étudier plus à fond le fonctionnement d'un nouveau programme de recherche.

OBJET

Le Conseil ayant décidé qu'il importait de pousser l'analyse plus loin, le Groupe de travail sur les questions autochtones a créé un symposium national sur la recherche axée sur la collectivité afin de réunir les parties prenantes pour examiner la question plus à fond.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

On a examiné plusieurs questions lors du symposium. L'une des plus importantes était celle de la participation des membres des divers groupes autochtones à l'administration du nouveau programme de subventions et, au palier de la collectivité, aux divers travaux qui seraient entrepris une fois que le Conseil aurait débloqué les fonds nécessaires.

Une autre question importante était la reconnaissance du fait que les chercheurs auraient besoin d'une formation spécialisée. On envisageait pour cela soit un atelier spécial, soit des stages d'apprentissage auprès de chercheurs déjà actifs.

Il fallait aussi songer à la formation des membres du Conseil et administrateurs du programme de subventions. Ces personnes devaient savoir comment évaluer les diverses propositions. On jugeait qu'il était particulièrement important pour les évaluateurs des demandes de subventions de posséder l'expérience et les qualifications nécessaires à l'évaluation des aspects techniques des projets et aussi d'avoir la sensibilité culturelle voulue face aux problèmes particuliers des autochtones.

Il a également été question des priorités de la recherche. Comme il s'agissait d'un programme axé sur la collectivité, on a estimé que le financement devrait être accordé tout d'abord aux travaux portant sur des questions locales.

On a également songé aux politiques du Conseil en matière de langues et de communications. Bien que les publications portant sur le programme de subventions soient demeurées bilingues, il semblait indiqué d'annoncer en

CONTEXTE

Cette étude, commandée par le Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, devait aider celui-ci à s'acquitter de son mandat consistant à examiner les facteurs institutionnels qui entravent l'épanouissement des bandes et plus particulièrement la question des transferts financiers actuels et futurs, des mécanismes de contrôle qui régissent les transferts entre le gouvernement fédéral et les bandes et l'obligation de rendre compte au Parlement qui incombe au ministre des Affaires indiennes.

Les annexes du document portent en détail sur les divers éléments du mandat précis de l'étude (voir plus bas). Ces annexes en elles-mêmes constituent une source unique et très utile de renseignements que viennent compléter des commentaires et analyses portant sur les divers aspects des relations financières.

Bien que les auteurs offrent des solutions possibles aux problèmes de financement actuels, le rapport ne contient aucune recommandation comme telle.

OBJET

Voici l'essentiel du mandat conféré aux exécutants de l'étude :

1. Recenser, pour l'année financière courante, les dépenses fédérales directes et indirectes au profit des bandes indiennes.
2. Recenser les fonds spécifiquement accordés aux Indiens par les provinces et les territoires.
3. Déterminer les niveaux proportionnels de financement associés aux transferts de responsabilités aux bandes et conseils de tribus (c.-à-d. prestation et administration des programmes et services).
4. Recenser les dépenses engagées par les ministères et organismes fédéraux dans le but de recueillir les données nécessaires en vue des comptes qu'ils doivent rendre au Parlement.
5. Faire état des tendances affichées par les dépenses fédérales relativement à certaines activités (logement, éducation).
6. Apporter certains commentaires à propos du rapport du Vérificateur général pour 1980 et des écarts relevés entre les budgets et les comptes publics.
7. Examiner les dispositions actuelles de prestation des programmes.
8. Proposer des manières différentes de financer les programmes.

9. Examiner les structures et mécanismes de financement associés au développement international et pouvant servir de modèles pour le financement des gouvernements indiens à l'avenir.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

En bref, le rapport aborde les questions à l'étude sous trois rubriques :

1. financement
2. administration
3. responsabilisation

Les auteurs recensent aussi les opinions des organismes autochtones qui ont comparu devant le Comité spécial, sous ces trois rubriques.

Financement : Les auteurs affirment en général que le régime actuel de répartition des fonds, selon une approche descendante qui réserve les décisions aux organismes centraux et ministères, est tout à fait contraire aux principes de l'autonomie politique, selon laquelle les personnes bénéficiant des fonds gouvernementaux participent plus directement aux décisions concernant leur distribution, et plus particulièrement à celles qui portent sur la répartition et la gestion des ressources financières.

Bien que dans le passé le gouvernement fédéral ait préféré financer les organismes indiens par des subventions et contributions conditionnelles, aux fins de la prestation des programmes et services, cela n'était guère efficace. D'après le rapport, la seule façon acceptable de financer les organismes jouissant de l'autonomie politique est la subvention inconditionnelle.

Les auteurs estiment qu'il importe de faire en sorte que soient assurés certains services (santé, services sociaux) aux Indiens par le biais de versements statutaires (et donc obligatoires) aux gouvernements indiens. Ils préconisent le transfert direct de fonds aux provinces aux fins de la prestation de certains services publics, à condition que les Indiens soient consultés.

Les auteurs proposent que soient combinés le financement de base et le financement administratif des gouvernements indiens proportionnellement à la population, sous un régime d'ententes quinquennales négociées. Cela établirait effectivement un régime de transfert semblable à celui qui s'applique aux provinces dans le cadre du financement des programmes établis.

D'autre part, le financement du développement économique et de l'infrastructure devrait être abordé différemment, bien qu'il doive se faire proportionnellement à la population. Ces fonds seraient versés en fonction de plans de cinq et de dix ans et non sur une base annuelle.

Enfin, dans un cadre d'autonomie des Indiens, il faudrait prévoir des dispositions spéciales de financement pour les bandes qui ne sont pas désireuses d'avoir une forme d'autonomie gouvernementale poussée et pour celles qui se trouvent incapables de s'acquitter de leurs attributions.

Administration : Les auteurs ont constaté que le transfert des attributions administratives résultant des politiques de décentralisation n'avait rien changé aux attributions décisionnelles, avait créé des conflits entre les diverses attributions du MAIN, avait occasionné des dédoublements, n'avait rien fait pour accroître la prise en main de leurs attributions nouvelles par les bandes ni amélioré l'administration et, en général, n'avait permis aucune économie.

Au sein de la collectivité, on est d'avis que même si les bandes et conseils de tribus avaient pris en charge une bonne partie des attributions administratives du Ministère, cela s'était fait sans transfert des ressources voulues, de sorte que les ressources humaines et financières des communautés ont été taxées au maximum.

Les auteurs préconisent une structure et un régime d'administration financière entièrement nouveaux en vertu desquels un nouvel organisme de financement serait créé pour assumer les anciennes attributions de financement et d'administration du MAIN et pour distribuer les subventions et contributions aux gouvernements indiens, qui exerceraient davantage de pouvoirs de décision à l'égard de leur utilisation. Ce nouvel organisme disposerait d'un personnel réduit et ferait participer les Indiens à ses décisions, afin d'éviter toute tentation d'imposer ses propres conditions au transfert des ressources.

Le MAIN aurait un rôle secondaire dans la prestation des services qui ne sont pas offerts par les autres ministères responsables ou par les organismes et gouvernements provinciaux.

D'après cette nouvelle structure, les gouvernements indiens pourraient choisir d'appuyer les organismes de service relativement à des domaines où les programmes ou services ne sont pas assurés directement par les gouvernements indiens eux-mêmes, bien que le financement fédéral continuerait à cet égard.

Responsabilisation : Le régime de responsabilisation actuel impose un fardeau lourd et indu tant aux ministères qu'aux bénéficiaires indiens et ils sont inefficaces, surtout parce que l'allocation des fonds aux organismes assurant les services est inefficace, à cause de l'existence de régimes de responsabilité financière axés sur les programmes, en raison des piètres conditions de consultation et de communication entre le MAIN et les bandes à propos des budgets et décisions financières et enfin parce le manque de clarté

dans le partage des attributions et de l'autorité entre le MAIN et les bandes cause des problèmes de vérification.

Il conviendrait d'instaurer de nouvelles démarches de financement comportant les éléments suivants : le financement global devrait être déterminé selon une formule indépendante ou suivre un système d'enveloppes; les bandes devraient recenser et négocier leurs besoins et affecter les ressources à leur gré; les fonds accordés aux gouvernements autonomes devraient être distincts de ceux qui sont affectés en fonction du rôle permanent du MAIN et des autres ministères responsables; un nouvel organisme devrait être chargé de distribuer des subventions inconditionnelles autorisées par le Parlement; les bandes devraient présenter à leurs membres et à cet organisme de financement des budgets et états financiers vérifiés; les données additionnelles ne devraient être fournies que dans les cas d'insolvabilité ou lorsque la bande le souhaite; les dispositions de financement devraient être renégociées tous les cinq ans.

Il faudrait adopter de nouveaux cadres politiques et juridiques pour rendre possibles ces nouveaux régimes de responsabilité financière. Les auteurs définissent les principaux éléments de ces cadres, tels qu'ils existent dans les municipalités, c'est-à-dire élection des dirigeants principaux et conseillers, d'une part, et d'autre part des administrateurs et vérificateurs indépendants.

RECOMMANDATIONS

Les auteurs n'offrent aucune recommandation comme telle, mais favorisent manifestement l'adoption de nouvelles ententes financières inspirées de plusieurs éléments des rapports et arrangements actuels entre gouvernements et aptes à faciliter la prise de décisions par les gouvernements indiens en matière de gestion et de répartition des ressources. Ils favorisent aussi l'adoption de mécanismes de responsabilisation applicables aux gouvernements indiens, face à leurs administrés et aux organismes de financement, y compris le Parlement.

▲ L'autonomie politique des Indiens au Canada : rapport du Comité spécial

AUTEUR : Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens; président : Keith Penner, député

ANNÉE : 1983

AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations

SUJETS : Autonomie gouvernementale, Constitution, relations fédérales-autochtones

SUJETS SECONDAIRES : Droits, structures et processus de négociation, compétences, structures et institutions, traités, législation, responsabilités de fiduciaire du fédéral, orientations

SOURCE : Comité de la Chambre des communes

CONTEXTE

En 1982, le Comité permanent des affaires indiennes et du Nord a sollicité le mandat et l'autorité d'examiner les relations financières et autres qui existent entre les peuples indiens et le gouvernement du Canada, après avoir entendu plusieurs représentations de la part d'Indiens relatant leurs expériences et frustrations face au régime financier, législatif et institutionnel en place.

La Chambre des communes a ordonné que soient établis deux comités spéciaux, l'un pour examiner ces questions et l'autre pour se pencher sur les dispositions de la *Loi sur les Indiens* concernant l'appartenance et le statut.

Les travaux du Comité se sont déroulés en marge des délibérations de la Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones (1983), et au moment où les organismes autochtones d'un bout à l'autre du pays accordaient toute leur attention à solliciter la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale.

Bien que le Comité spécial ait constitué une excellente tribune pour les Indiens désireux de porter à son attention une variété de sujets, énormément de méfiance et d'incertitude ont entouré le rôle du Comité face à l'évolution constitutionnelle et aux modifications législatives proposées à cette époque. Certains craignaient aussi que les travaux du Comité débouchent sur un autre «livre blanc» ou une autre proposition fédérale inacceptable du genre.

Le Comité a tenu de nombreuses audiences partout au Canada et fait faire des travaux de recherche dans les domaines suivants : dépenses fédérales et mécanismes de transfert de fonds, la relation de fiduciaire entre les Indiens et l'État, les relations entre autochtones et gouvernements dans d'autres pays et enfin les assises économiques du gouvernement autonome.

OBJET

D'après son mandat officiel, le Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens devait se pencher sur les facteurs juridiques et institutionnels touchant le statut, le développement et les attributions des administrations des bandes

sur les réserves. Parmi les questions plus précises à examiner, il y avait le statut juridique et la responsabilité des administrations des bandes, les pouvoirs du ministre en vertu de la *Loi sur les Indiens* et son obligation de rendre compte au Parlement, les aspects financiers, les compétences législatives et territoriales des bandes et le statut des Indiennes sous l'empire de la *Loi sur les Indiens* (huit sujets provenant du second sous-comité). On a demandé au Comité d'entamer ces travaux dans le contexte du paragraphe 91(24) de la Constitution, qui reconnaît les droits ancestraux et issus de traités, du programme de restrictions économiques du gouvernement et de la conférence des premiers ministres sur les droits des autochtones.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le rapport du Comité spécial porte sur une grande variété de sujets touchant l'autonomie gouvernementale des Indiens, y compris l'éducation, le bien-être et la santé des enfants, la reconnaissance de l'autonomie politique, les structures et pouvoirs des gouvernements indiens, les assises économiques de l'autonomie, les dispositions financières, les terres et ressources et la relation de fiduciaire.

Le Comité s'est penché sur la *Loi sur les Indiens* et s'est interrogé sur le paradoxe inhérent à la perspective des autochtones selon laquelle cette loi constitue une entrave tout en étant la seule source de protection de leur statut et de leurs droits. Le Comité a également fait ressortir les difficultés inhérentes à tout transfert de compétence vu l'existence de cette loi.

Le Comité a constaté le rejet presque unanime des propositions faites par le gouvernement en 1982 en vue de modifier la loi pour conférer aux administrations des bandes davantage de contrôle et d'autorité à l'échelle locale. Les opposants à ces propositions prétendaient que cela impliquait une délégation de pouvoirs à des administrations indiennes «inférieures» de nature «municipale» alors qu'il devait s'agir de la reconnaissance de la souveraineté des premières nations indiennes, et qu'il en résulterait une dégradation de la relation de fiduciaire, de sorte que le gouvernement fédéral renoncerait à ses responsabilités spéciales et fiduciaires.

Pour ce qui est de l'éducation, du bien-être et de la santé des enfants, le Comité a constaté que les Indiens doivent nécessairement avoir compétence dans ces domaines, surtout pour ce qui est de la conception, de la mise en place et de l'administration des systèmes de prestation, des programmes et des services.

Le Comité a reconnu qu'il fallait instaurer une nouvelle relation fondée sur la reconnaissance constitutionnelle des gouvernements indiens comme ordre distinct de gouvernement au Canada. De l'avis du Comité, cette nouvelle

relation devrait modifier profondément les arrangements actuels, tenir compte de la diversité, des droits et des traditions des premières nations, avoir pour objectif de mettre un terme à la dépendance et demeurer suffisamment souple pour rendre possibles toutes les variantes de gouvernement souhaitées par les Indiens. Le Comité s'est penché sur les divers moyens d'y arriver, y compris la constitutionnalisation du droit à l'autonomie des Indiens, l'adoption d'une loi habilitante établissant des principes généraux en vertu desquels il serait possible de créer des gouvernements indiens et la poursuite de la démarche de négociations bilatérales et de conclusion de traités. Le Comité a fait des recommandations sur les trois options.

Le Comité n'a trouvé aucun exemple ailleurs dans le monde sur lequel fonder un gouvernement autochtone autonome.

Au sujet des structures et pouvoirs des gouvernements indiens au Canada, le Comité a constaté que l'on s'entendait sur le fait que l'unité de base doit être la bande, mais que les dispositions relatives à l'autonomie devraient tenir compte des situations dans lesquelles les premières nations préféreraient s'associer différemment à diverses fins (c.-à-d. administratives ou économiques). De plus, il faudrait que les premières nations choisissent leurs propres structures gouvernementales, lesquelles seraient assorties de régimes de responsabilité établis en fonction des nouveaux arrangements.

Le Comité s'est aussi penché sur les mesures législatives à adopter pour donner effet à l'autonomie et sur l'exercice des pouvoirs et compétences par les Indiens. Il a constaté ce qui suit :

1. La loi doit traduire l'engagement du gouvernement fédéral à reconnaître l'autonomie des premières nations.
2. Il convient d'adopter une loi autorisant le gouvernement fédéral à conclure des ententes et précisant les domaines de compétence conférés aux premières nations reconnues.
3. Il doit y avoir une loi fédérale qui circonscrit entièrement le champ législatif touchant les Indiens et les terres qui leur sont réservées, champ dont se retirerait le gouvernement fédéral et dont les gouvernements indiens assumeraient la compétence.

Les pouvoirs exercés par les premières nations comprendraient le pouvoir législatif, les politiques, la prestation des programmes et services, la police et les fonctions judiciaires. Les champs de compétence seraient circonscrits par des ententes négociées. Afin d'empêcher la création d'un vide d'autorité, le statu quo serait maintenu jusqu'à ce qu'une première nation assume ses pouvoirs dans un domaine donné (c'est-à-dire que les lois fédérales et provinciales resteraient en vigueur jusqu'à ce que les lois autochtones les

remplacent). Les secteurs de compétence chevauchante entre le gouvernement fédéral, les provinces et les gouvernements autochtones seraient soumis à un contrôle et à une autorité mixtes.

Le Comité a signalé le besoin d'avoir de nouveaux mécanismes de règlement des différends occasionnés par les nouveaux arrangements ou accords, y compris les traités, les ententes sur la compétence et les contrats de prestation de services.

Pour ce qui est des assises économiques des gouvernements autonomes, le Comité a entrevu certains obstacles à l'instauration de l'autonomie : la non-reconnaissance de la valeur économique des traités et droits issus de traités face à la volonté de recourir à des économies traditionnelles; les restrictions contenues dans la *Loi sur les Indiens* relativement au contrôle, par les bandes, du développement et de l'utilisation des terres de leurs réserves comme garantie; les capacités légales limitées des administrations des bandes; les programmes de développement économique administrés par de multiples organismes; enfin, le peu d'usage innovateur des fonds de bien-être. Le Comité a reconnu que les bandes doivent pourvoir mettre en oeuvre des initiatives économiques au niveau de la communauté, par exemple des conseils de développement ou des sociétés, et doivent avoir accès à des mécanismes et institutions de nature innovatrice.

Le Comité a étudié en détail les questions se rapportant au financement actuel et futur des gouvernements indiens. Il a trouvé que la situation actuelle est généralement insatisfaisante, tant aux yeux du MAIN qu'aux yeux des bandes, qu'il est inefficace et inefficient et qu'il est mal conçu. Les arrangements actuels conviendraient mieux à des agents (c'est-à-dire des organismes gouvernementaux) qu'à des gouvernements.

Le rapport de recherche sur les dispositions financières porte en détail sur les méthodes ou ententes de rechange qui pourraient s'appliquer à un gouvernement indien autonome. Le Comité reconnaît que tout nouveau régime financier doit présenter les caractéristiques suivantes :

1. bien délimiter les responsabilités financières;
2. répondre aux impératifs de la responsabilité des gouvernements indiens à l'égard de leurs administrés et de la responsabilité ministérielle face au Parlement;
3. établir de bons systèmes de gestion financière et administrative parmi les premières nations;
4. prévoir des mécanismes et moyens innovateurs et souples pour déterminer les niveaux de financement ainsi que des ententes à long terme, de

nouveaux mécanismes et de nouvelles institutions de négociation et de répartition des ressources financières pour les gouvernements indiens.

Le Comité a constaté que les perceptions des non-autochtones à l'égard des terres des réserves, au fil des ans, avaient contribué à l'implantation d'un cadre paternaliste manifesté par la *Loi sur les Indiens* et relevant d'une interprétation diamétralement opposée à celle des Indiens, pour lesquels les terres de leurs réserves sont les leurs et relèvent de leur autorité (c'est-à-dire que les Indiens n'ayant jamais «cédé» leurs territoires, il est impossible de les «rendre» à des gouvernements autochtones). De plus, le régime foncier mis en place par la *Loi sur les Indiens* contredit fortement la tradition indienne en matière d'assise territoriale. Le Comité reconnaît que les Indiens ont des intérêts très importants relativement aux terres et aux ressources relevant de leur tradition, que leurs intérêts visent des terres non aliénées et qu'ils tiennent à participer aux décisions touchant ces terres et ces ressources. Le Comité reconnaît qu'il faut accorder aux autochtones des terres additionnelles en vue de la croissance future de leur population, y compris l'accroissement attribuable au rétablissement du statut de certains autochtones en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Le mieux serait de donner effet aux obligations établies par les traités et règlements de revendications territoriales.

Pour ce qui est du règlement des revendications territoriales, le Comité constate que les politiques et processus sont source de grande frustration, pour les raisons suivantes : la lenteur de l'examen, de l'acceptation et de la négociation des revendications; la perception de conflits d'intérêts au gouvernement fédéral; le fait que le processus relève de la politique gouvernementale plutôt que de mesures législatives et par conséquent dépend du pouvoir exécutif; les limites imposées aux réclamations remontant à des traités signés avant la Confédération; le concept selon lequel les revendications sont subordonnées à la loi (les lois adoptées depuis que la situation faisant l'objet de la revendication s'est produite ont pour effet d'enrayer l'obligation du gouvernement); et enfin la doctrine de l'extinction, selon laquelle les droits et titres ancestraux résiduels qui ne sont pas négociés ou reconnus spécifiquement dans le cadre d'un règlement définitif expirent.

Enfin, pour ce qui est de la relation de fiduciaire entre le gouvernement fédéral et les Indiens, le Comité constate que ces derniers tiennent à améliorer, renouveler ou réaffirmer cette relation sous le signe d'un rapport de gouvernement à gouvernement. Il reconnaît que le gouvernement fédéral doit continuer à défendre les intérêts des Indiens et à protéger leurs droits ancestraux et issus de traités ainsi que la nécessité d'instaurer un régime (un ombudsman) de contrôle des rapports entre Indiens et gouvernement fédéral et des mesures prises par ce dernier à l'endroit des Indiens. De plus, le

Comité constate qu'il importe de modifier la manière dont le gouvernement s'acquitte de son rôle de fiduciaire, notamment qu'il faut éclaircir le rôle du MAIN dans la gestion des revenus et du capital et mettre au point des régimes appropriés de reddition de comptes.

RECOMMANDATIONS

Le Comité n'a aucune recommandation particulière à faire pour ce qui est de l'éducation et de la santé et du bien-être des enfants, mais il conclut que la prise en main de ces domaines par les Indiens est essentielle à leur survie.

Pour ce qui est des assises de l'autonomie, le Comité recommande l'instauration d'une relation nouvelle fondée sur la reconnaissance constitutionnelle de cette autonomie.

Voici les mesures d'autonomie immédiates dont il est question dans les recommandations du Comité : adoption d'une loi habilitante engageant le gouvernement fédéral à reconnaître les gouvernements indiens s'ils répondent à certains critères (celui de la responsabilisation, par exemple) – le projet de loi sur la reconnaissance des premières nations. Les pouvoirs et les compétences des gouvernements autochtones en territoire autochtone et à l'égard des populations autochtones seraient ceux qui appartiennent actuellement au gouvernement fédéral. Les gouvernements indiens négocieraient les pouvoirs en question, mais conserveraient le droit de conclure des ententes avec les gouvernements fédéral et provinciaux en matière de prestation des programmes et services.

Un secrétariat indépendant nommé conjointement par les dirigeants fédéraux et indiens constituerait la tribune impartiale servant à négocier l'autonomie gouvernementale, alors qu'un tribunal spécial, à long terme, serait chargé de résoudre les différends entre les parties à propos des ententes négociées. Entre autres, le Comité recommande la création d'un ministère d'État aux relations avec les premières nations, sous l'égide du BCP, pour gérer et coordonner les rapports entre le gouvernement fédéral et les premières nations.

En ce qui concerne l'appartenance, le Comité appuie le principe selon lequel les premières nations ont plein pouvoir de déterminer qui appartient à leur collectivité. Les membres des premières nations décideraient s'ils tiennent à constituer des gouvernements indiens.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral conserve ses responsabilités à l'endroit des Indiens (sur le plan individuel) indépendamment de leur statut comme membres des premières nations, ainsi que l'établissement

d'une «liste spéciale», distincte de celle des membres des premières nations, de toutes les personnes qui sont considérées comme «indiennes».

Le Comité a déterminé quelles seraient les assises économiques essentielles de l'autonomie : des assises territoriales et des ressources suffisantes, le règlement des revendications et l'amélioration de l'infrastructure communautaire. Le Comité appuie aussi l'instauration de nouvelles dispositions de financement reposant sur la responsabilité du gouvernement autochtone face à ses administrés. Il recommande un régime de subventions directes accordées selon un calcul par habitant et une base quinquennale de financement des opérations et du développement économique, ainsi que le redressement des lacunes de l'infrastructure.

Le Comité recommande que les premières nations détiennent tous les pouvoirs en ce qui concerne leurs terres et leurs ressources et que soit créé un registre foncier des premières nations (distinct des registres fédéral et provinciaux). Il reconnaît l'importance des droits ancestraux concernant la chasse, la pêche et le piégeage, ainsi que les rentrées économiques considérables qui résulteraient d'une maîtrise accrue des revenus provenant de l'exploitation des minéraux et des hydrocarbures, mais sans faire de recommandations précises à ce propos.

En matière de revendications, le Comité recommande que les titres conférés par traité soient mis en vigueur immédiatement, qu'on accorde une assise territoriale aux réserves qui n'en ont pas et qu'il y ait une nouvelle politique de règlement des revendications. Cette nouvelle approche engloberait les traités signés avant la Confédération et ferait en sorte que le règlement des revendications soit soumis aux principes constitutionnels de protection des droits ancestraux et conférés par traité. De plus, le Comité a rejeté la doctrine selon laquelle le titre ancestral est subordonné à la loi et celle de l'extinction de tous les droits et titres ancestraux au moment du règlement.

Pour ce qui est des fonds autochtones, le Comité recommande un système de gestion fiduciaire centralisé des capitaux et le transfert des revenus du MAIN à chaque première nation, qui les administrerait directement.

Enfin, en matière de responsabilités fiduciaires, le Comité recommande que ces obligations soient renouvelées et accrues et que les responsabilités du gouvernement fédéral soient inscrites dans la Constitution, confirmées par la loi et opposables en droit. Par ailleurs, il recommande la nomination d'un agent indépendant chargé de rendre compte au Parlement des actes officiels visant les peuples et communautés autochtones, ainsi que la création d'un bureau de défense des intérêts autochtones, sous l'égide des premières

nations, doté de fonds lui permettant de représenter ces dernières dans des causes touchant leurs droits.

Le Comité recommande l'élimination graduelle des programmes du ministère des Affaires indiennes, sur cinq ans.

Quant à la représentation politique, le Comité estime que ce n'est pas la meilleure manière de promouvoir l'autonomie, mais qu'elle pourrait avoir certains avantages ultérieurement.

1984

▲ Rapport du Groupe d'étude de la conservation de l'environnement du Nord

AUTEUR : Groupe d'étude de la conservation de l'environnement du Nord

ANNÉE : 1984

AUTOCHTONES VISÉS : Ne vise pas précisément les autochtones

SUJETS : Aménagement et gestion du territoire, ressources, protection de l'environnement

SUJETS SECONDAIRES : Aménagement et gestion du territoire, chasse et faune, piégeage et cueillette, pêches, forêts

SOURCE : Commission fédérale

CONTEXTE

Avant les années 70, il n'existait pour ainsi dire aucune politique, aucune loi ou aucun cadre administratif touchant la gestion des ressources renouvelables du Nord. L'absence d'un régime organisé et de lignes directrices en matière d'environnement plaçait le ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAIN) dans une situation politique difficile, car il était obligé de composer avec des attributions contradictoires dans le domaine social et dans celui de la mise en valeur des ressources, ainsi que de coordonner les activités des autres ministères dans le Nord. Bien que le MAIN ait fini par adopter à l'égard du Nord une politique mettant l'accent sur la protection de l'environnement, en 1972, le groupe d'étude affirme qu'il a très peu agi, dans les faits, pour promouvoir la conservation par une gestion active des ressources ou par la désignation de nouvelles zones protégées.

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord, réagissant aux recommandations des participants à un atelier national sur la politique de conservation du Nord, tenu à Whitehorse en 1983, a créé le Groupe d'étude de la conservation de l'environnement du Nord.

OBJET

Le groupe d'étude avait pour mandat de conseiller le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien sur les sujets suivants :

1. le cadre général d'une politique de conservation applicable au Nord canadien;
2. une stratégie et des mécanismes permanents de mise en oeuvre de cette politique;
3. des mesures précises à prendre sur une période de deux ans.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le groupe d'étude a déterminé qu'il y avait six problèmes à résoudre :

1. le recours à un régime de réglementation qui a tendance à être restrictif, étroitement défini et réactif;
2. la concurrence entre gouvernements et entre organismes gouvernementaux;
3. la détermination inadéquate de la valeur des ressources et le manque d'analyse des diverses options de développement et de conservation en vue des décisions touchant l'aménagement du territoire;
4. le manque de participation de la population du Nord au processus décisionnel;
5. les déficiences de la loi en matière de conservation, notamment pour ce qui est de la planification, de la gestion, de la protection et du rétablissement;
6. le manque d'engagement politique soutenu à veiller à ce que les décisions portant sur les ressources reflètent les besoins de conservation.

Le groupe d'étude a adopté l'approche holistique de la conservation, celle du développement durable, qui comprend la protection et le développement des ressources du Nord, pour les habitants actuels et les générations futures. Il a établi quatre principes d'après lesquels gérer ces ressources et six étapes devant permettre d'atteindre deux objectifs primaires de conservation. Les quatre principes sont les suivants :

1. maintien de la diversité génétique des organismes naturels et des processus écologiques essentiels;
2. gestion des ressources reflétant le concept d'écocivisme et tendant à l'utilisation intégrée des ressources, dans la mesure ou les deux sont compatibles;
3. utilisation des espèces et des écosystèmes à l'avantage des population du Nord et aussi de tous les Canadiens;
4. résultats correspondant aux besoins et aux valeurs des populations du Nord, exprimés par leur participation à la démarche de conservation et au développement.

Les objectifs de la conservation :

1. gérer l'utilisation par l'être humain des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables de façon à procurer les plus grands avantages possibles et durables aux habitants actuels, tout en maintenant le potentiel de répondre aux besoins et aspirations des générations futures;
2. établir un réseau de secteurs protégés, le cas échéant, pour maintenir, à perpétuité, les ressources et les écosystèmes uniques ou représentatifs, ainsi que leurs processus écologiques et leur diversité génétique.

Le rapport indique les étapes devant permettre d'atteindre ces buts :

1. établir des systèmes de gestion permettant de maintenir ou de rehausser la productivité d'ensemble des ressources;
2. mettre en place un processus de sélection et de désignation des secteurs protégés de manière à assurer la gestion et l'utilisation les plus efficaces possible des terres et des ressources en eau;
3. veiller à l'établissement d'un processus d'aménagement du territoire en vue de la mise en place d'une politique de conservation pour le Nord et du mécanisme de conseil nécessaire pour l'appuyer;
4. sensibiliser davantage le public à la nécessité d'appliquer les principes de la conservation en matière de développement et d'utilisation des ressources;
5. accroître la recherche afin d'améliorer l'état des données de base et la compréhension des écosystèmes, particulièrement l'environnement marin;
6. modifier les lois existantes ou en adopter de nouvelles dans le domaine des ressources afin de mettre en place le cadre juridique nécessaire à la mise en oeuvre des mesures de conservation du Nord.

Un partie importante du rapport est consacrée à la stratégie de conservation et aux directives de mise en oeuvre que propose le groupe d'étude. La

stratégie comprend deux éléments interdépendants : la gestion intégrée des ressources et un réseau complet de zones terrestres ou aquatiques protégées. La gestion intégrée des ressources a pour but de rectifier plusieurs des problèmes signalés plus haut, de mettre un terme à la séparation des compétences et des institutions qui entrave actuellement la planification et la gestion des ressources dans le Nord et de sensibiliser davantage la population aux rapports qui existent entre les diverses ressources, les utilisateurs et l'écosystème.

Le groupe d'étude a insisté sur la protection de zones délimitées, notamment des zones marines, devant échapper au développement ou aux autres utilisations destructrices. Les types de zones ainsi définies par le groupe en vue de la protection ont une importance sur le plan culturel et sur le plan naturel. Parmi les exemples de lieux patrimoniaux, il y a les lieux archéologiques ou préhistoriques, les lieux de sépulture et les endroits utilisés par la population autochtone pour ses activités traditionnelles – chasse, piégeage, récolte de pierre à sculpter, etc. Parmi les zones naturelles, il y aurait les paysages ou sites représentatifs, extraordinaires ou uniques, les habitats critiques pour le poisson ou la faune, par exemple mammifères marins, les refuges d'oiseaux migrateurs, les lieux de vêlage ou les habitats d'espèces rares ou en danger, y compris les lieux désignés pour la conservation de la diversité génétique des plantes et animaux. De plus, certaines zones naturelles uniques, délicates ou représentatives seraient conservées à des fins d'enseignement et de recherche et, dans la mesure du possible, pour le tourisme et les loisirs.

Le groupe d'étude a fait mention spéciale des zones marines dans le cadre d'une stratégie de conservation. Ses membres étaient d'avis que l'abondance et la nature transitoire des écosystèmes marins et de créatures qui les habitent, les problèmes particuliers que pose la conservation sous la calotte glaciaire de l'Arctique, l'importance de la mer pour la subsistance des populations autochtones du Nord et les obligations du Canada en vertu des accords environnementaux internationaux sont autant de raisons qui font de la conservation des zones marines un domaine important de la prise de décision où formuler des politiques, y compris le choix des zones à protéger.

Le groupe d'étude a défini plusieurs mécanismes pouvant s'avérer efficaces aux fins de la mise en oeuvre d'une stratégie de conservation :

1. les règlements des revendications territoriales globales, p. ex. dans le cas des Inuvialuit de l'Arctique occidental, dont le document porte certaines dispositions visant la conservation;
2. les ententes sur l'aménagement du territoire conclues entre les deux territoires et le gouvernement fédéral, qui contiennent déjà plusieurs

éléments de l'approche de la conservation proposée par le rapport – le groupe d'étude se préoccupe cependant de la lenteur qui caractérise les régimes de planification de l'utilisation des terres et donc de la persistance de mesures sommairement établies en matière de gestion des ressources, ce qui entrave les plans de développement et perpétue les risques auxquels les zones sensibles sont exposées;

3. un conseil consultatif provisoire chargé de conseiller les ministres compétents à propos de la stratégie de conservation jusqu'à l'adoption de mécanismes officiels, p. ex. le processus d'aménagement du territoire et le règlement des revendications globales des autochtones;
4. des modifications aux dispositions institutionnelles adoptées individuellement ou collectivement par les divers paliers de gouvernement afin qu'il soit possible d'amorcer le redressement des problèmes associés à l'approche réglementaire actuelle de la conservation et des faiblesses dues à la concurrence entre organismes gouvernementaux et entre ordres de gouvernement;
5. un régime d'ententes de gestion de la conservation signées par le gouvernement et l'industrie privée et définissant en détail les obligations en matière de conservation, imposant aux responsables du développement le respect des bonnes pratiques de conservation et, peut-être, attribuant certains fonds à la recherche, à la communication avec la population locale ou à des projets de restauration, d'amélioration ou de sauvegarde.

Le groupe d'étude a également fait mention des domaines dans lesquels les mesures législatives actuelles ne sont pas de nature à faciliter une gestion efficace des ressources naturelles du Nord. Les lois se prêtent mal à la gestion d'ensemble et ont tendance à créer des cas de double emploi; de plus, dans bien des cas, il y a absence de lois concernant certains aspects de la gestion des ressources. Le groupe d'étude a constaté que les lois actuelles donnent très peu d'orientation aux administrateurs et n'encadrent pas leurs travaux.

RECOMMANDATIONS

Le groupe d'étude a fait plusieurs recommandations à l'appui de l'élaboration d'un processus de gestion et de conservation des ressources du Nord. Elles se divisent en deux catégories : stratégie et mise en oeuvre.

1. Stratégie de conservation

Le groupe d'étude préconise la mise sur pied d'un processus de gestion intégré tel que décrit plus haut, mais recommande que les régions faisant problème aient priorité (p. ex. le nord du Yukon, le delta du Mackenzie à la

mer de Beaufort et la baie Lancaster). Le groupe préconise l'établissement immédiat, suivant certains critères, d'un réseau complet de zones protégées. De plus, il recommande que l'on cesse d'exploiter ou d'utiliser les lieux en danger ou susceptibles de faire l'objet d'une protection spéciale jusqu'à ce que le statut et les limites de ces zones soient fixés par le processus d'aménagement.

2. Mise en oeuvre

En plus de recommander l'adoption d'une démarche de planification des terres à laquelle participeraient le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement fédéral, le groupe d'étude recommande la création d'un conseil consultatif de la conservation qui serait chargé de rôles provisoires et à long terme. À titre provisoire, ce conseil aiderait à mettre le processus sur pied et à prendre les décisions nécessaires. À longue échéance, il fournirait au public une tribune et donnerait aux ministres intéressés des conseils judicieux à propos de la politique et de la stratégie de conservation dans le Nord.

Le groupe d'étude recommande plusieurs changements institutionnels :

1. création d'un comité du Cabinet réunissant les ministres ayant des responsabilités relativement aux ressources naturelles du Nord;
2. fusion sous l'autorité d'un seul ministère par territoire des responsabilités en matière d'administration et de gestion des terres et des ressources naturelles;
3. intégration, au sein des ministères fédéraux et territoriaux, de l'administration et de la gestion des programmes touchant les ressources naturelles;
4. que le ministère des Pêches et Océans accepte son rôle légitime de maître d'oeuvre en matière d'environnement marin dans l'Arctique et agisse en conséquence;
5. qu'il y ait des ententes entre le gouvernement fédéral et les territoires en vertu desquelles les gouvernements territoriaux se chargent de l'administration et de la gestion des ressources, y compris les poissons d'eau douce, soit par voie de transfert, soit par délégation de la part du gouvernement fédéral, en vertu de la loi fédérale.

Pour faciliter la mise en oeuvre de cette approche de gestion, le groupe d'étude recommande divers efforts en matière de communications, d'éducation et de formation, visant principalement à promouvoir une plus grande compréhension des nouveaux processus et de l'éthique de conservation et de ses principes sous-jacents. Cela servirait aussi à sensibiliser le public et à faciliter la communciation entre les gouvernements, leurs organismes, l'industrie et le public.

Enfin, le groupe d'étude recommande plusieurs changements au cadre législatif. Il recommande l'établissement d'un cadre de référence pour la conservation et la gestion et la réduction ou l'élimination des conflits potentiels et du double emploi en matière de droit. Il préconise l'adoption de nouvelles lois comblant les lacunes actuelles dans certains domaines comme la gestion intégrée des pêches, la création de zones protégées sur terre et en mer et la protection du patrimoine. Il recommande de prévoir des moyens législatifs permettant d'établir des ententes de conservation entre le gouvernement et l'industrie ou d'autres mécanismes du genre. Le groupe d'étude propose qu'une loi maritime fédérale soit adoptée pour donner effet à la compétence reconnue du Canada à l'égard des zones extracôtières et pour donner force de loi aux mesures de conservation visant l'environnement marin. Enfin, le rapport recommande que les lois d'ordre général en matière de ressources naturelles et de conservation s'appliquent à toutes les terres du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

1985

▲ Meilleure exécution des programmes indiens et autochtones – Rapport du groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes

AUTEUR : Groupe de travail chargé de l'examen des programmes

ANNÉE : 1985

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJETS : Relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones, relations entre les gouvernements provinciaux et les autochtones, relations intergouvernementales

SUJETS SECONDAIRES : Orientations, compétences, programmes et services, responsabilités de fiduciaire du fédéral

SOURCE : Commission fédérale

CONTEXTE

Le gouvernement fédéral savait que la plupart des communautés autochtones demeuraient relativement dépourvues en dépit des nombreux programmes gouvernementaux. Il semblait que l'activité d'intendance du gouvernement à l'égard du développement social et économique des peuples autochtones avait effectivement des effets marginaux. À une époque où la rationalisation des services était à l'honneur, le gouvernement fédéral a commandé une

étude sur les programmes fédéraux concernant les Indiens et autres autochtones.

OBJET

Le mandat de l'étude comportait deux objectifs. Au premier chef, recenser les lacunes, les chevauchements et les dédoublements du point de vue des services. Deuxièmement, décrire des programmes de rechange qui soient plus simples, plus faciles à comprendre et davantage accessibles à la clientèle.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Les responsables de l'étude ont examiné 106 programmes exécutés par 11 ministères fédéraux, regroupés sous 15 rubriques : réserves et fiducie, développement économique, formation et création d'emplois à court terme, ententes sur le développement régional, exploitation des principales ressources, ententes sur les richesses naturelles, revendications des autochtones, appui des administrations locales, infrastructure, logement, services de santé pour Indiens et Inuit, aide sociale et bien-être, culture et communications et enfin administration de la justice.

En général, on a constaté que les lacunes et les chevauchements étaient davantage attribuables aux politiques d'ensemble qu'à des problèmes inhérents aux programmes. On a constaté que le cadre des politiques fédérales dans le domaine autochtone manquait de cohésion et de coordination et relevait des anachronismes de la *Loi sur les Indiens*. Le rapport porte donc sur deux thèmes stratégiques. D'une part, rebâtir les relations entre les autochtones et les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, et d'autre part laisser les peuples autochtones gérer davantage leurs propres affaires.

Pour ce qui est des relations entre les peuples autochtones et le gouvernement fédéral, les auteurs insistent sur le fait que le gouvernement du Canada a toujours fait davantage pour les autochtones que ce qu'exige le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Parce que les autochtones ont fini par devenir dépendants du gouvernement fédéral, le ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAIN) s'est trouvé dans une situation unique, celle d'assurer une gamme complète de services sans avoir l'expertise que possédaient les autres ministères fédéraux. Les responsables de l'étude sont d'avis que les services spécialisés doivent être offerts aux autochtones par les ministères spécialisés.

Le groupe est d'avis que le gouvernement a trop affecté de ressources aux organisations politiques autochtones. Il estime que celles-ci doivent être

responsables face à leurs membres et que ces derniers appuient l'existence d'une forme quelconque d'autofinancement.

L'universalité des programmes du MAIN est considérée comme une cause d'inefficacité. Le développement économique étant un processus qui avance par étapes, le soutien nécessaire varie selon les étapes. Les auteurs souhaitent que les programmes soient plus concentrés sur un potentiel défini.

Les auteurs signalent que les gouvernements provinciaux se sont toujours montrés intransigeants lorsqu'il s'agissait de discuter des obligations de servir les populations autochtones, car rien ne les poussait à mettre en doute la compétence fédérale. Les auteurs affirment que les peuples autochtones ont eu tendance à rejeter tout effort visant à faire participer les provinces à leur activité. Ce cloisonnement a caractérisé les rapports entre les autochtones et les gouvernements fédéral et provinciaux et aussi les programmes élaborés par le gouvernement fédéral.

Les auteurs préconisent une approche gestionnelle de la réforme des programmes autochtones. En principe, la responsabilité juridique à l'égard des autochtones appartient aux deux ordres de gouvernement, indépendamment du statut des personnes. La différence très marquée entre statuts est trompeuse, car les autochtones passent de la vie en réserve à la vie hors réserve assez fréquemment. De plus, cette distinction fait que les besoins des Indiens non inscrits et des Métis ne reçoivent pas l'attention voulue.

Le groupe insiste sur le fait que le développement économique est d'intérêt régional et dépasse les limites des réserves, et que le potentiel économique intéresse plus d'une catégorie d'autochtones.

Les auteurs jugent que les programmes fédéraux et provinciaux sont mal coordonnés et font souvent double emploi. Trop de programmes, souvent offerts par deux ou trois paliers de gouvernement, ont des critères d'accès et des mécanismes décisionnels différents. L'équipe a conclu que les entrepreneurs autochtones consacrent le plus clair de leurs efforts à traiter avec les gouvernements. Pour résoudre ce problème, il faut que le gouvernement fédéral et les provinces collaborent étroitement et de manière décentralisée.

RECOMMANDATIONS

Les auteurs recommandent que la *Loi sur les Indiens* soit modifiée pour conférer davantage d'autonomie aux autochtones. Afin de promouvoir l'indépendance économique des autochtones, les auteurs proposent que le gouvernement fédéral transfère l'actif financier des autochtones à une société de fiducie autochtone indépendante et nationale.

Pour que les autochtones dépendent moins du gouvernement, on recommande d'encourager l'entrepreneuriat et de se concentrer sur le secteur privé.

Le rapport propose que l'on impose un plafond aux dépenses afin que les communautés autochtones se trouvent davantage responsables des solutions à leurs problèmes. Le concept des frais d'utilisation en vertu duquel les communautés font un apport aux mises de fonds et aux dépenses opérationnelles associées à leurs services pourrait servir à promouvoir ce genre de responsabilité.

Le rapport propose la création d'un comité d'examen fédéral d'ordre supérieur chargé de redéfinir les rapports entre les bandes et le gouvernement fédéral et d'examiner le rôle du MAIN.

Pour assurer la coordination des programmes fédéraux, provinciaux, territoriaux et autochtones, les auteurs proposent que le gouvernement et chacune des provinces et chacun des territoires signent un protocole de dix ans. La prestation des programmes serait alors négociée en fonction de la partie la mieux équipée pour assurer tel ou tel service.

Les auteurs proposent la création d'un comité spécial des ministres chargés du développement régional, économique et social afin de surveiller l'avancement du dossier et l'adoption d'une nouvelle approche des relations fédérales-provinciales dans le domaine autochtone.

Les auteurs reconnaissent que les provinces et territoires pourraient rejeter le partage moitié-moitié des dépenses, mais proposent comme solution de rechange que le gouvernement fédéral assume la totalité des coûts attribuables aux Indiens inscrits.

En matière d'efficacité des programmes, les auteurs recommandent que les dépenses visent ceux qui semblent en bénéficier le plus, soit les jeunes et le système d'éducation, et ceux qui en ont davantage besoin. Ils préconisent aussi l'adoption d'objectifs de retrait de certains programmes.

▲ Traités en vigueur, ententes durables : rapport du Groupe d'étude de la politique des revendications globales

AUTEUR : Groupe d'étude de la politique des revendications globales; président : Murray Coolican

ANNÉE : 1985

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJET : Revendications
SUJET SECONDAIRE : Revendications globales
SOURCE : Commission fédérale

CONTEXTE

Ce rapport constitue le premier examen approfondi de la politique concernant les revendications globales depuis l'énoncé de politique de 1981, document qui s'intitulait *En toute justice*. Parmi les événements importants qui ont mené au réexamen de la politique fédérale, il y a eu l'inscription des droits ancestraux et conférés par traités dans la *Loi constitutionnelle de 1982* et de nouveaux éclaircissements de ces droits dans la *Proclamation de 1983 modifiant la Constitution*.

OBJET

Le groupe d'étude a été créé en juillet 1985 pour mener un examen détaillé de la politique fédérale en matière de revendications globales et pour recommander une politique nouvelle.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le rapport porte principalement sur une nouvelle formulation de la politique concernant les revendications globales et sur le processus de négociation.

L'un des principaux obstacles au règlement définitif des revendications est le fait que le gouvernement fédéral tient à ce que ces règlements soient irrévocables et à ce qu'ils entraînent l'extinction de tous les droits ancestraux. D'autres problèmes viennent du refus du gouvernement fédéral d'inclure dans la négociation les droits politiques, la compétence en matière de gestion du territoire et des ressources, le partage des revenus générés par les ressources de surface ou souterraines et les droits touchant les secteurs extracôtiers.

Le rapport affirme qu'il faut mettre à jour la politique des revendications en vigueur (*En toute justice*) pour tenir compte de l'inclusion des droits ancestraux dans la Constitution. Toute nouvelle politique doit également tenir compte du rapport Penner, qui recommande que les principes de l'autonomie gouvernementale soient également constitutionnalisés.

Le groupe s'est penché sur deux processus de négociation des revendications globales :

1. une modification constitutionnelle portant sur l'autonomie;

2. le transfert des pouvoirs du gouvernement fédéral à ceux des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon.

RECOMMANDATIONS

Dans son rapport, le groupe fait plusieurs recommandations portant sur les objectifs de base d'une politique concernant les revendications globales et sur les principes fondamentaux qui doivent présider à l'atteinte de ces objectifs.

Selon le rapport, les objectifs de la politique sont les suivants :

1. définir la relation entre les gouvernements et les peuples autochtones du Canada;
2. mettre en place un cadre d'administration du territoire et des ressources qui soit apte à promouvoir le développement économique, culturel et social des sociétés autochtones;
3. permettre aux sociétés autochtones de créer leurs propres institutions de gouvernement autonome et de participer pleinement aux décisions qui touchent leurs intérêts.

Le rapport fait état de certains principes applicables à ces objectifs. Il faudrait que les ententes reconnaissent et confirment les droits ancestraux; que la politique permette de négocier l'autonomie des autochtones tout en reconnaissant le besoin de tenir compte des différences entre régions au plan des priorités et du potentiel; que l'on encourage les provinces et territoires à participer aux négociations et que ces dernières incluent toutes les questions susceptibles de faciliter l'atteinte des objectifs de la politique des revendications; que la nouvelle politique encourage les communautés autochtones à devenir autosuffisantes et à créer des institutions sociales et politiques leur permettant de se gouverner elles-mêmes.

De plus, le rapport propose qu'une autorité indépendante soit créée pour assurer le suivi des négociations et la reddition de comptes face au public. Il faudrait que la politique offre des moyens efficaces de mettre les règlements en oeuvre.

Le groupe a également fait des recommandations sur une alternative réaliste à l'extinction des droits :

1. elle doit exiger le consentement des autochtones;
2. elle doit permettre de concéder des droits garantis relativement au territoire et aux ressources;
3. elle doit être simple (aux fins de la clarté juridique);

4. elle doit définir les droits de sorte qu'ils s'inscrivent dans le régime de droit de la propriété qui domine.

▲ Rapport du Groupe de travail sur le développement économique des femmes autochtones

AUTEUR : Groupe de travail sur le développement économique des femmes autochtones; présidente : Mary Richard

ANNÉE : 1985

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones, notamment les femmes

SUJETS : Développement économique, stimulation de l'emploi

SUJETS SECONDAIRES : Formation et perfectionnement, discrimination

SOURCE : Commission fédérale

CONTEXTE

En 1974, David Smith, alors ministre de la Petite entreprise et du Tourisme, avait annoncé la stratégie d'un Programme de développement économique des autochtones (PDEA) auquel on devait consacrer la somme de 345 millions de dollars sur quatre ans. Cette stratégie comportait quatre volets :

1. création d'institutions économiques et financières autochtones pour aider les autochtones à devenir autosuffisants;
2. stimulation du développement économique dans la communauté;
3. appui de projets spéciaux, y compris bourses, innovation, recherche et marketing, et études spéciales;
4. coordination des politiques et programmes du gouvernement fédéral appuyant l'expansion des entreprises et de l'économie des autochtones; pour réaliser ce quatrième élément, le PDEA devenait un service de conseil et de défense des intérêts des autochtones auprès des ministères fédéraux.

Pour qu'il soit tenu compte, dans la distribution des fonds, des besoins spéciaux et des circonstances particulières des femmes autochtones, le conseil consultatif du PDEA a créé un groupe d'étude sur le développement économique des femmes autochtones. Le rapport fait état des constatations de ce groupe et des résultats de ses travaux, tel que soumis au conseil consultatif du PDEA.

OBJET

Le mandat du groupe de travail était le suivant :

1. décrire une stratégie générale d'intégration des services actuellement offerts aux femmes autochtones, de sensibilisation de ces dernières aux services disponibles et d'identification des entraves à leur participation aux programmes gouvernementaux;
2. examiner les besoins économiques de toutes les femmes autochtones afin d'établir des priorités dans la distribution des fonds;
3. examiner les projets spéciaux et sélectionner ceux qui méritent d'être financés par le PDEA.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le groupe a réalisé son mandat en tenant 24 réunions, d'un bout à l'autre du pays :

1. pour renseigner les participants au sujet du PDEA;
2. pour tenter de déterminer dans quelle mesure les femmes autochtones participent actuellement à l'économie et quel potentiel reste à exploiter de ce point de vue;
3. pour recevoir des présentations et recommandations sur des moyens d'accroître la participation des femmes autochtones au développement économique.

Voici les préoccupations qui ont été exprimées lors des séances :

1. bien des femmes autochtones ont présenté des projets commerciaux viables, mais d'envergure réduite et visant surtout la communauté autochtone;
2. les entraves qui nuisent aux femmes autochtones dans le monde des affaires sont le manque d'instruction, l'absence d'aptitudes commerciales, le manque de bons contacts, l'insuffisance des services de garde d'enfants, la discrimination raciale et sexuelle et l'impossibilité de se soustraire à la domination masculine dans la société autochtone;
3. plusieurs femmes autochtones ont exprimé le désir de rester dans leur communauté pendant la période de formation et celle de l'implantation de leur entreprise;
4. les femmes autochtones manquent d'information à propos du PDEA et des autres programmes de développement économique du gouvernement;

5. le financement de la société nationale d'art et d'artisanat indiens (National Indian Arts and Crafts Corporation) semble ne pas atteindre les communautés locales ou les producteurs;
6. le recours à des critères arbitraires, par exemple les limites d'âge et la taille des classes, empêchent les femmes autochtones de profiter des cours de formation gouvernementaux.

RECOMMANDATIONS

Le groupe d'étude a fait plusieurs recommandations générales, dont voici le résumé :

1. tenir une conférence nationale et peut-être des conférences régionales sur les femmes autochtones en affaires afin de faciliter la création de réseaux, l'échange de renseignements et la coordination de projets;
2. faire embaucher des agents féminins autochtones de développement économique par le PDEA dans les diverses régions pour diffuser l'information, aider à élaborer des propositions et conseiller les femmes autochtones en affaires;
3. faire en sorte que l'information diffusée par le PDEA puisse être facilement comprise et faire traduire ces documents dans les langues appropriées, par les membres de la communauté et contre rémunération;
4. exploiter dans toute la mesure du possible les établissements de formation desservant les autochtones afin de développer leur sens des affaires;
5. publier un bulletin national pour les femmes autochtones en affaires;
6. dresser un registre des professionnels et gens d'affaires autochtones qui soit relié au PDEA et en faire une ressource pour les femmes et les communautés autochtones;
7. faire en sorte que le PDEA coopère avec les autres ministères afin de résoudre le problème de la garde d'enfants;
8. ajouter un nouveau critère de financement obligeant à déclarer comment un projet peut avantager les femmes autochtones ou engager leur participation, ou exigeant une justification dans le cas contraire;
9. faire en sorte que le PDEA mette l'accent sur le financement des petites entreprises, vu que ces dernières conviennent particulièrement à la situation des femmes autochtones;
10. faire en sorte que le PDEA veille à la protection des partenaires autochtones dans le financement des coentreprises;
11. amener le PDEA à faire en sorte que l'industrie des arts et de l'artisanat autochtones ne souffre pas du fait que le Canada ait refusé de reconnaître

les traités transfrontaliers entre les peuples autochtones, le Canada et les États-Unis relativement à la vente, à l'importation et à l'exportation des objets d'art et d'artisanat autochtones.

◆ *Reflecting Indian Concerns and Values in the Justice System* (1985), voir **Volume 3, Saskatchewan.**

1986

▲ La politique des revendications territoriales globales

AUTEUR : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

ANNÉE : 1986

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJETS : Autonomie gouvernementale, relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones, relations entre les gouvernements provinciaux et les autochtones, droits fonciers issus de traités, revendications, aménagement et gestion du territoire, ressources

SUJETS SECONDAIRES : Structures et processus de négociation, traités, responsabilités de fiduciaire du fédéral, orientations, commissions, revendications globales

SOURCE : Ministère fédéral

CONTEXTE

Ce livret donne un aperçu d'une approche révisée qu'a proposée le gouvernement du Canada en matière de politique en vue du règlement des revendications territoriales globales. Il fait état de la préoccupation croissante des groupes autochtones, qui jugent le processus actuel beaucoup trop lent et estiment que le règlement définitif continue d'abolir certains droits inhérents.

OBJET

Le livret vise à fournir des lignes directrices destinées à régler les conflits relatifs aux revendications territoriales globales. L'un des principaux soucis de la politique fédérale révisée est que tout règlement conclu soit définitif au

chapitre des revendications territoriales. Cependant, afin que les règlements des revendications territoriales ne soient pas simplement perçus comme des transactions «immobilières», on doit reconnaître les intérêts permanents des requérants dans ces régions et en tenir compte. En outre, on était conscient qu'il fallait voir à ce que la politique fédérale des revendications territoriales fût compatible avec d'autres législations.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Les droits découlant d'un «titre ancestral» incluent le point de vue traditionnel des autochtones selon lequel leur particularité culturelle est liée à la terre qu'ils continuent d'utiliser et d'occuper. Juridiquement parlant, ces droits découlent de traités, qui se trouvent au centre des impasses qui empêchent le règlement des revendications territoriales. Il ne s'agit pas tellement de déterminer l'existence d'un droit, car, conformément à la loi, un traité doit être respecté. Il s'agit plutôt d'une question de traitement rapide et équitable et de mise en équilibre des intérêts fédéraux, provinciaux et autochtones.

La publication aborde les sujets suivants : la sélection des terres; la participation des gouvernements provinciaux et territoriaux; l'autonomie gouvernementale; la gestion de l'environnement; le partage des recettes provenant de l'exploitation des ressources; la chasse; le maintien de certains droits autochtones malgré le règlement des revendications; et les droits des tiers. Ces thèmes ne sont toutefois pas traités de façon approfondie, car ils vont de soi. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) a donc choisi de s'attaquer à la solution des problèmes plutôt qu'à leur description. Par conséquent, la substance du document se trouve dans les recommandations.

RECOMMANDATIONS

1. Sélection des terres

La politique recommande que seules les terres utilisées actuellement par les bénéficiaires soient sélectionnées. Ceci est dû en partie au fait que, jusqu'à présent, les traités n'ont pas tous été respectés et que le gouvernement fédéral ne s'est pas acquitté de toutes ses obligations à cet égard. Lorsqu'il y a plus d'un groupe requérant, on doit s'entendre sur les limites ou on doit élaborer d'autres accords, par exemple sur le partage des terres/des ressources. Dans un tel cas, on doit instituer des ententes multilatérales avant d'accorder à un groupe le droit à la terre.

2. Participation des gouvernements provinciaux et territoriaux

Les ententes multilatérales doivent aussi s'appliquer aux provinces, dont il faut tenir compte des intérêts lorsque les revendications territoriales relèvent de leur compétence. La compétence fédérale touche les « Indiens et les terres réservées pour les Indiens»; vraisemblablement, cela signifie que la compétence découle de traités et d'autres ententes conclus par le gouvernement du Canada. D'autres terres et d'autres ressources, sauf celles du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, relèvent de la compétence des provinces.

3. Autonomie gouvernementale

Le concept d'autonomie gouvernementale des peuples autochtones constitue un aspect clé du processus d'harmonisation des intérêts autochtones avec ceux du gouvernement fédéral et des provinces. Sur le plan de la politique des revendications territoriales globales, le gouvernement fédéral estime que, entre autres possibilités appropriées, l'autonomie gouvernementale pourrait prendre la forme de régimes axés sur les collectivités sur des terres désignées. Dans d'autres cas, on pourrait faire participer des représentants autochtones à des conseils de gestion qui s'occuperaient d'initiatives possibles relativement aux ressources; cette participation dépendrait de la compétence fédérale et/ou provinciale dans ces domaines. La nature exacte des questions d'autonomie gouvernementale locale devra cependant être établie dans des ententes-cadres spécifiques qui tiennent compte de la diversité des circonstances.

4. Gestion de l'environnement

Au niveau de la gestion de l'environnement, on pourrait faire participer les autochtones à des comités consultatifs, à des commissions ou à d'autres organismes gouvernementaux de prise de décisions. Cependant, toute initiative à cet égard doit être entreprise sous réserve des obligations prépondérantes du gouvernement fédéral et des provinces en matière de conservation des ressources et de ressources renouvelables.

5. Partage des recettes provenant de l'exploitation des ressources

Les peuples autochtones participeront aussi au partage des recettes de l'exploitation des ressources. Les ententes à cet effet ne comporteront pas de droits de propriété des ressources et n'entraîneront pas l'établissement de conseils de gestion mixtes pour administrer les ressources du sous-sol terrestre ou marin. Plutôt, il s'agit plus ou moins d'un régime de partage des redevances provenant de l'extraction minière dans les terres visées par des règlements et des régions extracôtières. Le partage des recettes est aussi assujetti à

certaines limites, comme une limite absolue en argent, une limite de temps d'au moins 50 ans à partir du premier paiement de la part des redevances et une réduction du pourcentage applicable aux redevances.

6. Chasse

Le gouvernement fédéral reconnaît l'importance économique, sociale et culturelle de la chasse, de la pêche et du piégeage pour les peuples autochtones. Par conséquent, les règlements pourraient accorder des droits préférentiels d'exploitation des ressources fauniques sur les terres de la Couronne inhabitées et des droits exclusifs sur des terres choisies. Les règlements qui ne prévoient pas de tels droits sont assujettis aux lois et aux procédures ordinaires en matière de chasse, de pêche, de piégeage, de sécurité publique et de mesures de conservation.

7. Maintien de certains droits ancestraux

Relativement au règlement définitif des revendications territoriales globales, le sujet le plus controversé est peut-être l'extinction de tous les droits et titres ancestraux à la suite du règlement d'une revendication. Le gouvernement fédéral a décidé qu'il pourrait y avoir des exceptions à cette politique, pourvu que l'on ait établi une certitude quant aux terres et aux ressources. On pourrait accorder certains droits définis applicables dans des terres précises ou des terres de réserve ou dans toutes les terres visées par un règlement. On ne devra renoncer seulement aux droits liés à l'utilisation des terres et des ressources et aux titres fonciers. Dans le cas où une compétence provinciale entre en ligne de compte, la province doit jouer un rôle important dans le choix de l'approche à adopter en vue de la solution des problèmes suscitant des préoccupations.

8. Intérêts des tiers

Toutes les modifications aux politiques décrites plus haut tiendront compte des intérêts des tiers. Toute partie directement touchée par les règlements sera traitée équitablement. Le droit du public de s'adonner à des loisirs ainsi qu'à la chasse et à la pêche sur des terres de la Couronne sera aussi pris en considération.

▲ La question des fourrures : d'hier à demain, une culture et son économie

AUTEUR : Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Nord

ANNÉE : 1986

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJETS : Aménagement et gestion du territoire, ressources, protection de l'environnement

SUJETS SECONDAIRES : Gestion, chasse et faune, piégeage et cueillette

SOURCE : Comité de la Chambre des communes

CONTEXTE

Il s'agit du premier rapport du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Nord.

OBJET

Le Comité a pour mandat de s'assurer que l'on respecte les besoins et les aspirations des peuples autochtones et nordiques du Canada et de proposer des mesures destinées à améliorer leurs chances de réussite. Ce rapport examine la campagne antifourrures et son incidence sur les trappeurs autochtones.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le Comité a constaté que, même si la campagne antifourrures ne vise pas les peuples autochtones, ceux-ci seront touchés si leur économie, fondée sur la chasse, le piégeage et la pêche, s'effondrait. Ils ont déjà subi l'impact de la campagne de lutte contre la chasse au phoque. De nombreux autochtones et habitants du Nord ont encore un mode de vie traditionnel axé sur la chasse et le piégeage; cependant, ils gèrent avec grand soin leurs ressources fauniques.

Le Comité a observé que la campagne contre le piégeage pourrait se retourner contre les animaux que l'on prétend protéger. La destruction des habitats et la surpopulation provoquent la disparition de plus d'animaux que l'industrie de la fourrure. Une façon efficace de protéger l'habitat et les animaux consiste

à garantir leur importance sociale, culturelle et économique pour la société. Les autochtones qui vivent en harmonie avec la nature offrent les meilleurs chances de protection de la faune.

Le Comité a démontré que les trappeurs canadiens utilisent les méthodes de piégeage les moins cruelles que l'on connaisse de nos jours et qu'ils sont à l'avant-garde des recherches. Des cours de sensibilisation conçus précisément pour les autochtones ne sont pas offerts en raison du manque de fonds. Cependant, le Comité a constaté que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) est conscient de ce besoin.

Le Comité a noté l'existence d'un manque de données précises qui pourraient servir à faire contrepoids aux renseignements transmis par la campagne antifourrures.

Selon le rapport, le piégeage est devenu une composante essentielle de la gestion de la faune. Dans les sociétés autochtones, le trappeur est aussi un gestionnaire de la faune. S'il ne la gère pas bien, lui et sa famille en subiront les conséquences. Leur contact constant avec la terre et les animaux permet aux trappeurs de comprendre les habitats, les tendances et les cycles des populations animales, connaissances que tout biologiste qualifié aurait de la difficulté à acquérir.

Les peuples autochtones ont pris eux-mêmes l'initiative de protéger leurs droits en matière d'exploitation des ressources fauniques. En 1985, l'Organisation internationale de survie des autochtones a été créée afin de défendre et de promouvoir les droits des autochtones en matière d'exploitation des ressources fauniques et pour conserver les débouchés des fourrures autochtones. On a aussi institué la Fédération des trappeurs autochtones du Canada, qui agit comme organisation cadre pour les associations de chasseurs et de trappeurs autochtones du Canada. L'industrie a accepté de prendre la tête en annonçant publiquement sa position, mais elle voit le gouvernement jouer un rôle de soutien. Le Comité a observé que le gouvernement doit adopter une position officielle sur le piégeage comme mode de vie et organiser une réponse plus efficace au défi lancé par la campagne antifourrures.

RECOMMANDATIONS

Le rapport contient 36 recommandations, qui peuvent être réparties en huit domaines : le rôle fédéral, l'aide financière, les pièges, l'information, l'exploitation des ressources fauniques, la création d'un comité interministériel, la conservation et le rôle du ministère des Affaires extérieures.

1. Le rôle fédéral

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral fasse une déclaration dans laquelle il reconnaît l'importance du piégeage et qu'il s'engage à préserver le mode de vie traditionnel des peuples autochtones.

2. L'aide financière

Le Comité recommande que la réglementation des programmes d'assistance sociale soit assouplie afin d'offrir un financement de démarrage à ceux qui souhaitent commencer ou recommencer à vivre de la terre et que le gouvernement fédéral finance le lancement d'activités et d'entreprises artisanales autochtones connexes à l'industrie de la fourrure.

3. Les pièges

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral donne la première priorité à la mise au point de nouvelles méthodes de piégeage et consulte les groupes autochtones pour que soient prises en considération les différences régionales. Lorsque de nouveaux pièges sont mis au point, le gouvernement fédéral devrait envisager la possibilité d'encourager la mise sur pied de programmes de remplacement des pièges. On devrait définir précisément ce qu'est une mort sans douleur et mettre sur pied un comité fédéral-provincial-territorial chargé d'élaborer des mesures législatives normalisées sur les méthodes de piégeage, l'éducation et la vérification des pièges. Les programmes éducatifs autochtones devraient traiter notamment de la gestion de l'entreprise et de la fiscalité.

4. L'information

Le Comité recommande que, de concert avec l'industrie de la fourrure, les ministères et organismes gouvernementaux étudient l'opportunité de réunir des données précises qui pourraient servir à contrer la campagne antifourrures. Ces renseignements pourraient ensuite être communiqués au public.

5. L'exploitation des ressources fauniques

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral joue un rôle important dans la gestion de la faune et la conservation, qu'il reconnaisse l'Organisation internationale de survie des autochtones et la Fédération des trappeurs autochtones du Canada et leur octroie des crédits et qu'il continue de finance l'Institut de la fourrure du Canada. Cet institut devrait collaborer avec les peuples autochtones en vue d'encourager leur participation à d'autres aspects du commerce des fourrures.

6. La création d'un comité interministériel

Le Comité recommande la création d'un comité interministériel de l'administration fédérale présidé par le MAINC afin de mettre au point des stratégies, de distribuer des fonds et de diffuser dans le public des renseignements exacts sur les questions relatives à l'industrie de la fourrure. Le gouvernement du Canada devrait accorder à ce comité un budget et un personnel suffisants.

7. La conservation

Le Comité recommande que le ministère de l'Environnement joue un rôle actif dans le cadre de la Stratégie mondiale de la conservation et fasse participer les groupes autochtones à cet égard.

8. Le rôle des Affaires extérieures

Le Comité recommande que le ministère des Affaires extérieures change d'attitude, reconnaisse le caractère légitime du piégeage en tant qu'activité économique et diffuse dans le public étranger des renseignements sur le piégeage. Le Comité recommande aussi que les Affaires extérieures participent activement aux initiatives visant à contrer la menace que fait planer la campagne antifourrures qui se déroule à l'étranger.

▲ Rapport de la Commission crie naskapie

AUTEUR : Commission crie naskapie; président : le juge Réjean Paul
ANNÉE : 1986
AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations
SUJETS : Autonomie gouvernementale, relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones
SUJETS SECONDAIRES : Mise en oeuvre de l'autonomie gouvernementale, structures et institutions
SOURCE : Commission fédérale

CONTEXTE

Il s'agit du premier rapport biennal de la Commission crie naskapie. La Commission a été instituée à titre d'organisme indépendant chargé de la surveillance de la mise en oeuvre de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec.*

Conséquence de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et de la Convention du Nord-Est québécois, la Loi est considérée comme un texte juridique de grande importance parce qu'elle est le premier acte législatif du Canada en matière d'autonomie gouvernementale des Indiens.

OBJET

Comme le stipule l'article 165 de la Loi, la Commission crie naskapie doit rédiger tous les deux ans un rapport sur l'application de la Loi, recevoir les plaintes des personnes intéressées par l'application de la Loi et enquêter sur ces plaintes; et rédiger des rapports et des recommandations sur les questions étudiées.

Dans l'exercice de ces fonctions au cours de ses deux premières années d'existence, la Commission a dû s'occuper d'un certain nombre de différends opposant les bandes cries et naskapies au gouvernement fédéral. Par conséquent, le premier rapport expose et examine les questions les plus litigieuses et propose des solutions.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Ce rapport fait état des trois questions majeures suivantes :

1. le développement des gouvernements cris et naskapis en vertu de la Loi;
2. les relations financières avec le gouvernement fédéral;
3. la nature et le fondement des relations bilatérales entre les deux parties.

Ce qui relie ces trois questions est une divergence fondamentale d'opinions au sujet de la légalité du Protocole d'entente, un ensemble négocié de dispositions relatives au financement qui accompagne la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*. La nature de ce désaccord est expliquée plus en détail dans la section qui traite de la question des relations financières.

On a éprouvé des difficultés lors de la mise en place des gouvernements cris et naskapis en vertu de la Loi, surtout parce qu'on ne bénéficiait pas du personnel qualifié et de la formation nécessaires à la mise en oeuvre des nouvelles dispositions en matière d'autonomie gouvernementale. Ce problème a également surgi au sujet de l'enregistrement des terres et a été aggravé à la suite de l'adoption, par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), de nouveaux règlements sur l'enregistrement des terres qui ne prévoyaient rien sur le plan de la formation.

Selon la Commission, le manque de formation adéquate constituait un obstacle de taille à la mise en place et à l'établissement des gouvernements cris et naskapis et des structures et systèmes administratifs gouvernementaux.

La Commission a déterminé que le maintien de l'ordre et l'administration de la justice constituaient un autre domaine où la mise en oeuvre a été moins que réussie. La Loi accorde aux bandes cries et naskapies le pouvoir d'adopter des règlements de nature locale. Cependant, les bandes étaient réticentes à adopter des règlements dans des secteurs autres que l'administration et la gestion financière, surtout en raison du manque de fonds susceptibles d'appuyer les mesures visant à faire respecter les règlements. De plus, bien que le ministre de la Justice du Québec soit responsable de l'administration de la justice sur l'ensemble du territoire, on a constaté que les procureurs de la Couronne de la province n'étaient souvent pas disponibles, imposant ainsi un fardeau financier additionnel aux bandes.

Selon la Commission, les relations financières des bandes cries et naskapies avec le gouvernement fédéral se trouvent être le point de discorde majeur. Les divergences étaient centrées sur la question de savoir si le Protocole d'entente (relatif aux dispositions financières) liait ou non le gouvernement du Canada. Les Cris et les Naskapis en étaient convaincus, à l'encontre du gouvernement fédéral. Ce conflit a précipité l'apparition de difficultés au niveau du transfert des subventions annuelles aux bandes et des rajustements annuels de la subvention fédérale. Les bandes ont ainsi subi des pertes de revenus.

Après avoir examiné la succession d'événements qui ont engendré l'impasse entre les Cris et les Naskapis et le gouvernement fédéral, la Commission crie naskapie a conclu sans équivoque que le Protocole d'entente était juridiquement valide et qu'il liait le gouvernement fédéral. La Commission a souligné qu'un niveau garanti de financement fédéral constituait, pour les Cris et les Naskapis, une raison fondamentale de leur acceptation de la Loi. En outre, elle a suggéré que le manque de financement menaçait l'existence de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*.

Dans son rapport, la Commission a traité en dernier lieu des relations bilatérales. Spécifiquement, on a mis en doute les rôles et les responsabilités du MAINC relativement à la mise en oeuvre de la Loi. Les bandes cries et naskapies étaient d'avis que le Ministère, de par ses structures, n'était pas préparé à mettre en place l'autonomie gouvernementale. Les bandes estimaient également que la *Loi sur les Cris et les Naskapis* avait institué une relation de gouvernement à gouvernement et imposé des obligations au gouvernement du Canada, et non seulement au Ministère. Le rapport donne un aperçu de la tentative du gouvernement fédéral de tenir compte de ces préoccupations en faisant appel au processus de médiation et de négociation et fait état de l'échec de cette initiative.

RECOMMANDATIONS

La seule recommandation officielle du rapport porte sur les relations bilatérales. La Commission a recommandé l'établissement d'un mécanisme de mise en oeuvre doté d'un mandat à l'échelle de l'administration fédérale et qui serait chargé de résoudre les problèmes soulevés par les bandes cries et naskapies. Spécifiquement, elle propose la nomination d'un représentant spécial du Premier ministre qui aurait un accès direct au Premier ministre et au Cabinet.

On a confirmé l'importance des autres questions, à savoir la mise en place des gouvernements cris et naskapis en vertu de la Loi et les relations financières avec le gouvernement fédéral, mais aucune recommandation précise n'a été formulée à cet égard. La principale conclusion du rapport est que le gouvernement fédéral devrait se considérer comme étant juridiquement lié au Protocole d'entente.

▲ Les phoques et la chasse au phoque au Canada : rapport de la Commission royale

---

AUTEUR : Commission royale sur les phoques et l'industrie de la chasse au phoque au Canada; président : l'honorable Albert Malouf

ANNÉE : 1986

AUTOCHTONES VISÉS : Inuit

SUJETS : Ressources, développement économique, stimulation de l'emploi

SUJETS SECONDAIRES : Chasse et faune, développement économique régional autochtone, genres d'emplois

SOURCE : Commission royale fédérale

CONTEXTE

La Commission royale a été instituée en 1984 à la suite de l'effondrement dramatique des marchés mondiaux du phoque consécutif à l'émission, en 1983, d'une directive de la Communauté européenne interdisant l'importation de produits fabriqués à partir de bébés phoques du Groenland et de bébés phoques à capuchon. L'industrie du phoque au Canada ne s'est pas rétablie depuis la parution de cette directive.

La Commission a été établie parce que la chasse au phoque n'était pas une simple question d'ordre technique n'intéressant que les pêcheurs, les scientifiques et les administrateurs. Il s'agissait plutôt d'un sujet qui suscitait beaucoup d'intérêt et d'inquiétude de la part du public. De nombreux points de vue ont été exprimés lors des discussions publiques relatives à la chasse au phoque et à l'industrie de la chasse au phoque au Canada.

Pendant des millénaires, les peuples autochtones des régions arctiques du Canada ont dépendu des phoques et des produits dérivés pour subvenir à nombre de leurs besoins vitaux sur le plan de la nourriture, des vêtements et du chauffage. Plus récemment, les Inuit ont participé activement au marché mondial des produits du phoque. En fait, la directive de 1983 de la CE exemptait spécifiquement de l'interdiction la vente de produits inuit de la chasse au phoque. Il n'empêche que, en raison du déclin des marchés intérieurs et internationaux, les activités commerciales de chasse au phoque des peuples et collectivités autochtones du Nord ont souffert, tout comme les industries de la chasse au phoque d'autres régions du pays.

OBJET

Instituée par un décret fédéral en août 1984, la Commission a déposé son rapport deux ans plus tard, soit en août 1986. Elle avait pour mandat de passer en revue toutes les questions relatives aux phoques et à l'industrie de la chasse au phoque au Canada, de recueillir les renseignements pertinents et de formuler des recommandations fondées sur ses conclusions aux fins de l'élaboration de politiques.

Même si le mandat ne contenait aucune disposition précise concernant les peuples et les collectivités autochtones, certains de ses éléments avaient un rapport particulier avec ceux-ci, notamment l'exigence d'examiner les aspects sociaux, culturels et économiques de la chasse au phoque, la gestion des troupeaux de phoques, les ventes commerciales, les marchés intérieurs et internationaux et les solutions de rechange pour les personnes et les collectivités qui dépendent de la chasse au phoque.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

La Commission a abordé des questions tombant dans les catégories suivantes :

1. les considérations d'ordre moral et les préoccupations du public à l'égard de la chasse au phoque;
2. les questions d'ordre économique et socio-culturel;

3. les questions d'ordre biologique;
4. les questions de gestion.

On a porté une attention spéciale aux questions autochtones relativement aux points suivants :

Questions d'ordre économique et socio-culturel : Le principal revenu de la chasse au phoque que tire l'ensemble des intervenants de l'industrie provient de la vente des peaux. Cependant, dans le cas des autochtones, nombre de familles et de collectivités dépendent presque entièrement des produits dérivés du phoque pour leur subsistance à certaines époques de l'année. En outre, l'argent obtenu par la vente des peaux de phoque entre dans le revenu monétaire global des familles inuit. Ces sommes sont nécessaires à l'exploitation et à l'entretien de l'équipement mécanisé utilisé pour toutes les activités de chasse. Selon la Commission, les chasseurs de phoques ont perdu jusqu'à deux tiers de leurs revenus monétaires par rapport à 1983 à cause de l'effondrement des marchés mondiaux du phoque. Cette situation a aussi entraîné une diminution des activités de chasse (en raison de l'encaisse limitée disponible pour l'exploitation de la machinerie) et, par la suite, un détérioration des habitudes alimentaires des familles autochtones.

La Commission a conclu que la chasse au phoque constitue l'une des façons les plus économiques de maintenir les niveaux d'alimentation des collectivités nordiques. La vente des produits du phoque s'avère le moyen le plus réalisable et le plus écologiquement adéquat de subvenir aux besoins en espèces d'une société inuit contemporaine qui se servent de véhicules à moteur pour chasser. La Commission a estimé qu'un nouveau déclin des activités de chasse au phoque des peuples autochtones du Nord accroîtrait la dépendance à l'égard des aliments importés et provoquerait une diminution de l'état de santé et une hausse des dépenses de santé.

La Commission a en outre constaté qu'il faudrait débourser annuellement jusqu'à quatre millions de dollars pour que la chasse de subsistance se maintienne aux niveaux antérieurs à l'émission de la Directive de la CE et à l'entrée en vigueur de l'embargo.

On a également émis l'opinion que les peuples et les collectivités autochtones d'autres régions du Canada, spécialement ceux du Labrador, du Québec et de la Colombie-Britannique, éprouvaient probablement de plus grandes difficultés à cause de la réglementation fédérale relative à la chasse au phoque, qui vise à régir les activités de chasse commerciale des collectivités à majorité non autochtone et qui, par conséquent, ne tient pas compte des besoins et des usages spéciaux et uniques des autochtones qui chassent le phoque pour assurer leur subsistance.

Relativement aux questions d'ordre biologique et aux méthodes de mise à mort des phoques, on a émis l'opinion que les nouvelles habitudes de chasse au phoque des Inuit étaient, selon toute possibilité, moins cruelles que les méthodes traditionnelles de mise à mort.

La Commission a étudié des activités économiques de rechange auxquelles pourraient s'adonner les peuples et les collectivités autochtones du Nord qui pratiquent la chasse au phoque. Elle a cependant conclu que la prise d'animaux à fourrure, le tourisme et la pêche commerciale auraient un potentiel limité dans l'Arctique et qu'ils n'avantageraient probablement qu'un petit nombre d'Inuit. L'exploitation des ressources en tant que solution de rechange économique était perçue comme ayant pour effet possible la réduction du nombre de mammifères marins disponibles. De plus, elle n'entraînerait pas en soi le développement d'une assise économique à long terme dans le Nord.

La Commission a aussi constaté que les États-Unis – injustement et en violation des traités historiques conclus avec le Royaume-Uni (qui permettaient la libre circulation transfrontalière des peuples et produits autochtones) – restreignaient l'importation de produits autochtones canadiens dérivés des mammifères marins, tout en protégeant la vente de produits artisanaux inuit et indiens de leur pays.

RECOMMANDATIONS

Relativement aux activités de chasse au phoque des autochtones, la Commission a formulé les recommandations suivantes :

1. Le gouvernement fédéral devrait favoriser l'autoréglementation de l'exploitation des mammifères marins par les Inuit et fournir des conseils scientifiques nécessaires à l'exécution de ces activités.
2. On devrait offrir aux chasseurs inuit une aide temporaire sous la forme de paiements annuels jusqu'à concurrence de quatre millions de dollars pendant cinq ans dans le cadre d'accords négociés avec les organisations inuit comme les associations locales de chasseurs et de trappeurs.
3. Des pourparlers devraient être entamés avec le gouvernement des États-Unis afin de mettre un terme aux pratiques commerciales discriminatoires qui visent les produits autochtones canadiens.
4. Le gouvernement fédéral devrait mener une étude plus approfondie de la réglementation qui touche les collectivités autochtones non arctiques qui pratiquent la chasse au phoque de subsistance et la modifier pour permettre à certaines collectivités autochtones de chasser le phoque de la même manière que les autochtones des régions arctiques.

▲ Sommaire du rapport présenté au sous-ministre, Affaires indiennes et du Nord canadien

---

AUTEUR : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Groupe de travail sur le développement économique des Indiens

ANNÉE : 1986

AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations

SUJETS : Développement économique, stimulation de l'emploi

SUJETS SECONDAIRES : Expansion des entreprises, entrepreneuriat, statistiques

SOURCE : Ministère fédéral

CONTEXTE

Le sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a mis sur pied un groupe de travail chargé d'étudier l'état du développement économique des Indiens au Canada ainsi que de rédiger un rapport et de présenter des recommandations sur ce sujet.

OBJET

On a demandé au groupe de travail

1. d'évaluer l'état du développement économique des Indiens;
2. de déterminer et d'évaluer les ressources disponibles aux fins du développement;
3. d'examiner les programmes qui touchent les Indiens;
4. d'examiner l'incidence du régime fiscal sur les entreprises que possèdent les Indiens;
5. d'examiner la structure et les responsabilités d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) et de formuler des conseils sur la réorganisation des services de développement économique d'AINC.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le rapport passe en revue l'état du développement économique des Indiens en fonction des classifications économiques traditionnelles que sont la terre,

la main-d'oeuvre, le capital et l'intervention du gouvernement. Il contient les observations suivantes :

Les terres

L'exploitation des ressources constitue une partie vitale et intégrante du développement économique des Indiens. Les richesses naturelles jouent un rôle important dans l'économie canadienne, et leur exploitation s'avère très prometteuse pour les collectivités indiennes. Cependant, la plupart des bandes indiennes ne tirent pas profit de ces ressources parce qu'elles ne disposent pas de technologies de pointe et qu'elles possèdent des compétences limitées en matière de gestion des ressources. Les concessions qui doivent être faites sur le plan écologique représentent une restriction supplémentaire.

La main-d'oeuvre

Autre aspect du développement économique des Indiens, la main-d'oeuvre est sous-développée. Les niveaux d'emploi et d'instruction des Indiens sont bien en-deçà des moyennes nationales. L'éducation, très limitée au chapitre de l'administration des affaires, a entraîné l'échec de nombreuses entreprises indiennes. Une telle situation a eu de profondes répercussions sur les possibilités d'emploi des Indiens, tant dans les réserves qu'à l'extérieur de celles-ci. Des programmes de formation inadéquats qui s'attachent à améliorer les compétences en vue d'emplois professionnels à court terme ont aggravé le problème et réduit les possibilités d'emploi des Indiens.

Le capital

Les entreprises indiennes sont aux prises avec les problèmes fondamentaux suivants : l'accès limité aux capitaux du secteur privé, des politiques fiscales complexes et restrictives, l'accès limité aux coentreprises et aux projets non autochtones et la rareté des contacts avec le secteur privé non autochtone.

Le financement, par le secteur privé, des entreprises situées dans les réserves est limité en raison des restrictions imposées à l'usage des terres et d'autres biens comme garanties. Ces restrictions ont aussi une incidence sur l'aptitude d'une entreprise à obtenir du cautionnement. Conséquence directe de cette limitation, le taux de chômage des Indiens est élevé parce que la plupart de ceux qui oeuvrent dans le secteur privé travaillent dans les réserves.

Il est difficile pour une entreprise indienne d'obtenir un appui du secteur privé non indien parce qu'elle peut, dès le départ, être assujettie à des restrictions en raison de son incapacité à répondre aux exigences des coentreprises. La

préoccupation à l'égard des concessions (la perte possible du contrôle des ressources) restreint aussi le nombre de coentreprises.

L'accès des entreprises indiennes au secteur privé non indien constitue un problème surtout à cause du peu de connaissance des exigences de nombreuses entreprises canadiennes en matière d'approvisionnement. Ce problème existe aussi au niveau des secteurs publics fédéral et provinciaux, dont les politiques d'approvisionnement ne sont pas bien documentées.

Le gouvernement

AINC a contribué à nombre des injustices économiques dont souffrent les collectivités indiennes. Généralement parlant, les programmes du gouvernement fédéral ont été inefficaces surtout à cause du manque de coordination d'un nombre croissant de programmes destinés aux collectivités autochtones. Le manque de coordination et d'information au chapitre des programmes est, de plus, exacerbé par les programmes offerts au niveau provincial.

RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de son vaste mandat, le groupe de travail a déterminé que, pour garantir le développement économique des Indiens :

1. les Indiens doivent contrôler leur développement économique, surtout grâce à la planification communautaire et à un meilleur accès au financement;
2. AINC doit encourager l'appui des initiatives autochtones à tous les niveaux (secteur privé/public, accroissement de la collaboration tripartite);
3. AINC doit amorcer le mouvement qui permettra de solutionner les problèmes actuels et de profiter des occasions existantes. Il doit élaborer des politiques à long terme visant à régler les problèmes, surtout en ce qui concerne le chômage des Indiens. Le mandat d'AINC doit évoluer afin de tenir compte de la nature changeante du développement économique.

Le rapport recommande aussi des mesures précises visant à améliorer le développement de l'économie et des entreprises des Indiens grâce à un meilleur accès au financement et au cautionnement, à des mesures fiscales et à la création de liens avec les gens d'affaires non autochtones.

1987

▲ La nouvelle loi sur les Indiens : égalité ou disparité? Répercussions sur les Indiennes du projet de loi C-31 (1985)

AUTEUR : Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme (Joan Holmes)

ANNÉE : 1987

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones, notamment les femmes

SUJETS : Appartenance, participation à la vie politique, relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones

SUJETS SECONDAIRES : Législation, orientations

SOURCE : Organisme fédéral

CONTEXTE

Pendant plus d'un siècle, les dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à l'appartenance ont spécifié les gens que le gouvernement fédéral doit reconnaître comme étant indiens et, par conséquent, les personnes qui peuvent tirer profit de l'usage des terres de réserve, appartenir à une bande indienne et bénéficier de services et d'avantages spéciaux.

Le projet de loi C-31, *Loi modifiant la Loi sur les Indiens*, a été adoptée en juin 1985 avec effet rétroactif au 17 avril 1985, pour que la *Loi sur les Indiens* respecte les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* relatives à l'égalité. Ces modifications ont changé de façon importante les règles d'appartenance et ont eu une grande incidence sur le droit des autochtones à être reconnus en tant qu'Indiens et sur le droit des bandes indiennes à déterminer leurs propres membres.

OBJET

Le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme a commandé ce document d'information sur l'incidence du projet de loi C-31 pour aider les organisations féminines, autochtones ou non, à mieux comprendre les conséquences pour les Indiennes des modifications à la *Loi sur les Indiens*.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Les premières sections du rapport relatent l'historique de l'obtention et du maintien du statut d'Indien du point de vue du gouvernement du Canada et de l'expérience sociale des femmes autochtones. Le reste du document traite des principales questions émanant de l'adoption du projet de loi C-31 et, plus spécifiquement, de l'incidence de celui-ci sur les femmes autochtones et leurs familles. Parmi les sujets secondaires abordés par l'ouvrage, mentionnons les répercussions du projet de loi C-31 sur le contrôle de l'appartenance aux bandes par celles-ci et son effet sur le développement global de la communauté indienne.

En général, la *Loi sur les Indiens*, telle que modifiée, sépare l'obtention du statut d'Indien de l'appartenance à une bande et crée de nouvelles divisions parmi les Indiens. Alors que toute discrimination flagrante contre les Indiennes est disparue de la Loi, l'auteur affirme que les effets de cette discrimination persistent et que de nouvelles inégalités ont fait surface. De nombreux femmes interrogées aux fins du rapport se sont dites inquiètes des dispositions de la Loi qui perpétuent les anciennes mesures de discrimination contre les femmes et ne font presque rien pour combler les fossés qui se sont creusés entre les femmes qui ont été laissées pour compte et leurs familles et collectivités.

Selon la Loi modifiée, il existe deux types de statut, dont l'un est difficile à transmettre d'un parent à son enfant. On accorde ce statut restreint surtout aux enfants des femmes qui ont perdu leur statut. À l'avenir, toutefois, ces restrictions toucheront l'ensemble des Indiens en limitant de nombre de personnes admissibles au statut d'Indien et aux droits et avantages qui en découlent.

Les modifications ont créé d'autres divisions. La majorité des Indiens et des Métis non inscrits ne peuvent s'inscrire en vertu de la *Loi sur les Indiens* modifiée. En outre, certaines personnes acceptées en tant que membres d'une bande ne sont pas admissibles au statut d'Indien. L'auteur soutient que ces divisions continueront à favoriser, chez les Indiens, la désunion et l'inégalité.

En vertu de la nouvelle loi, les bandes peuvent soit confier le contrôle de leur appartenance à Affaires indiennes et du Nord Canada, soit l'assumer elles-mêmes en suivant le processus décrit dans le projet de loi C-31. Selon le rapport, le principe selon lequel les premières nations devraient contrôler leur propre composition se révèle une question déterminante de la lutte pour l'autonomie gouvernementale et est, par conséquent, perçu en général comme un changement positif de la Loi.

De nombreuses personnes qui se sont inscrites en vertu du projet de loi C-31 ont indiqué qu'elles ne seraient pas intéressées, pour diverses raisons, à retourner dans leurs réserves, du moins pas pour l'instant. Certaines femmes ont éprouvé de la difficulté à obtenir des services et des avantages de leurs bandes ou à exercer leurs droits à titre de membres réinscrits d'une bande. Elles craignent que leurs droits et ceux de leurs enfants sont passés sous silence par les bandes et qu'elles ne possèdent aucune protection. Ceci est particulièrement vrai pour les femmes chefs de famille dont la Loi ne tient pas compte de la situation. On craint que ce traitement inégal et injuste fasse hésiter d'autres femmes à retourner dans leurs réserves.

RECOMMANDATIONS

Le rapport ne contient pas de recommandation précise. Cependant, certains commentaires reflètent les aspirations des Indiennes interrogées. En voici quelques-uns.

1. Bien des femmes interrogées étaient d'avis que la *Charte canadienne des droits et libertés*, ou une autre charte similaire relative aux droits des Indiens, doit s'appliquer à tous les codes d'appartenance aux bandes, aux procédures d'examen et aux dispositions relatives à la contestation, afin que personne ne soit injustement traité.
2. Elles estimaient également que les bandes seraient mieux disposées à accepter de nouveaux membres si elles avaient l'assurance que leurs sources de financement augmenteraient en fonction de l'accroissement de leur population et de ses besoins réels.
3. Les femmes interrogées ont aussi souligné la nécessité de diffuser l'information et de concevoir des programmes d'assistance visant à aider les personnes admissibles à présenter leur demande et à avoir accès aux avantages, de même que pour aider les bandes à bien comprendre les modifications et à élaborer des codes d'appartenance.

▲ Jeux de hasard dans les réserves : document de travail

AUTEUR : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Groupe de travail sur les jeux dans les réserves; président : Neil Overend

ANNÉE : 1987

AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations

SUJETS : Autonomie gouvernementale, relations intergouvernementales, ententes et responsabilités financières, finances publiques, fiscalité et douanes, développement économique

SUJETS SECONDAIRES : Compétences, relations tripartites (autochtones-fédérales-provinciales), responsabilités financières fédérales/provinciales, production de recettes, développement économique des réserves

SOURCE : Ministère fédéral

CONTEXTE

Ce document de travail a été rédigé par suite des frictions qui ont surgi entre certaines collectivités indiennes et des autorités provinciales au sujet du contrôle des jeux de hasard dans les réserves.

OBJET

Le rapport étudie la question des jeux de hasard dans les réserves. Le document examine la question des compétences en matière de jeux de hasard, présente, par province, un aperçu général des règlements à cet égard et passe en revue les tendances récentes relativement aux jeux de hasard ainsi que les méthodes de contrôle adoptées par les provinces.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

La question de la compétence est le principal sujet abordé dans ce rapport. Parmi les autres points traités, mentionnons les répercussions des jeux de hasard sur l'autonomie gouvernementale et l'utilisation des recettes provenant des jeux de hasard aux fins du développement économique.

Le problème de la compétence a surgi en 1985 lorsque le gouvernement fédéral a cédé aux provinces la responsabilité des jeux de hasard. Ce transfert a été réalisé par la signature d'un accord politique en juin 1985 et l'adoption, en décembre 1985, de modifications au *Code criminel.*

Parallèlement, au milieu des années 80, on s'est de plus en plus intéressé aux possibilités de recettes des jeux de hasard. La cause la plus évidente de cet intérêt croissant était la capacité de recettes des loteries provinciales.

Entre-temps, les réserves indiennes expérimentaient l'utilisation des jeux de hasard comme moyen de développement économique. L'intérêt porté aux jeux de hasard dans les réserves a été alimenté par le succès de plusieurs maisons de jeux qui étaient exploitées dans des réserves indiennes des

États-Unis et produisaient des millions de dollars. Cependant, les initiatives des bandes visant à obtenir des fonds par les jeux de hasard étaient sapées par une législation qui ne permettait l'usage de ceux-ci qu'à des fins charitables ou religieuses. Cet état de choses s'avérait une source de frustration pour les bandes parce qu'il les empêchait de stimuler le développement économique par les jeux de hasard et qu'il accroissait le contrôle des provinces sur les jeux en tant que nouvelle source de revenus.

Le document de travail expose trois raisons qui militent contre l'autorité des provinces sur les jeux de hasard dans les réserves :

1. Une telle autorité va à l'encontre de la responsabilité constitutionnelle du gouvernement fédéral à l'égard «des Indiens et des terres réservées pour les Indiens», qui a été conférée par le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Selon ce raisonnement, les intérêts des Indiens ne devraient pas être subordonnés à des priorités provinciales concurrentes relativement à l'octroi de permis et aux possibilités de production de recettes des jeux de hasard.
2. Les pouvoirs de réglementation accordés en vertu de la *Loi sur les Indiens* autorisent les gouvernements des bandes à contrôler et à interdire les jeux publics (alinéa 81 *m*), à adopter des règlements sur les deniers (article 83) et à prélever de leurs membres des sommes destinées à appuyer les projets des bandes (alinéa 83 *f*). Par ces dispositions, les règlements pris en vertu de la *Loi sur les Indiens* devraient faire échec au contrôle provincial.
3. Le contrôle provincial est incompatible avec les principes d'autonomie gouvernementale. Selon ce raisonnement, la notion d'autonomie gouvernementale, qui est en pleine évolution et qui reconnaît le droit des Indiens de gérer leurs propres affaires, comporte le droit inhérent de contrôler les jeux de hasard dans les réserves.

RECOMMANDATIONS

Bien que le document ne recommande pas de ligne de conduite précise, il propose néanmoins trois stratégies susceptibles de résoudre les conflits qui opposent les bandes indiennes aux gouvernements provinciaux au sujet des jeux de hasard dans les réserves :

1. des modifications à la législation reconnaissant les intérêts particuliers des Indiens en ce qui a trait aux jeux de hasard;
2. la reconnaissance de la compatibilité de la compétence des Indiens en matière de jeux de hasard avec les principes d'autonomie gouvernementale;
3. l'institution d'une loterie nationale indienne pour atténuer les pressions en faveur de l'établissement des jeux de hasard dans les réserves.

▲ Services à l'enfance et à la famille indiennes au Canada : rapport final

AUTEUR : Affaires indiennes et du Nord Canada, Groupe de travail sur les services à l'enfance et à la famille

ANNÉE : 1987

AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations, jeunesse autochtone

SUJETS : Protection de l'enfance, famille et relations familiales, services et infrastructures communautaires

SUJETS SECONDAIRES : Foyers d'accueil et d'adoption, violence familiale

SOURCE : Ministère fédéral

CONTEXTE

Le rapport décrit les services à l'enfance et à la famille indiennes offerts par les bandes, les organismes fédéraux et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) de 1981-1982 à 1985-1986. Les données proviennent des bureaux nationaux et régionaux du MAINC à l'échelle du pays.

OBJET

Le rapport a pour objet de décrire les services à l'enfance et à la famille indiennes, d'indiquer les coûts aux niveaux national et régional et de faire part des tendances qui se sont dégagées au chapitre des services et des coûts pendant les cinq années étudiées.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le rapport fait état de trois principaux groupes de services, soit la prévention, la protection et l'adoption. Il y a deux types d'interventions possibles en vertu de la loi provinciale, les interventions volontaires et les interventions statutaires.

En 1985-1986, les enfants indiens ont été placés en soins 2,7 fois plus souvent que les autres enfants. Le rapport enfants indiens placés/enfants non indiens placés varie de 11,5 fois à l'Île-du-Prince-Édouard à 1,5 fois en Alberta.

Toutes les bandes sont assujetties à des arrangements en ce qui concerne les services d'aide sociale à l'enfance. Les arrangements les plus anciens étaient

de nature fédérale-provinciale (bipartites), tandis que les plus récents prévoient la participation directe des bandes. Trente-six pour cent des bandes du pays assumaient la prestation de certains ou de la totalité des services des programmes provinciaux d'aide sociale à l'enfance à leurs propres membres.

Le rapport a constaté différents niveaux de cession aux bandes de la responsabilité et du contrôle. Les bandes assument habituellement la responsabilité des services de prévention volontaires, puis celle des services de protection volontaires, ensuite celle des soins de protection statutaires et, finalement, la gamme complète des services d'aide sociale à l'enfance. On prévoyait que, d'ici la fin de l'exercice 1985-1986, 119 bandes prendraient en charge l'entière responsabilité de ces services.

On a constaté que, de toutes les régions du Canada, l'Ontario, le Manitoba et le Nouveau-Brunswick sont celles où les bandes assurent le plus la prestation de leurs propres services. On a noté que pratiquement aucune bande de la Colombie-Britannique n'offrait ses propres services.

Selon les statistiques contenues dans le rapport, les bandes qui dispensent leurs propres services recevaient, en 1981-1982, 7,4 % des sommes dépensées par le MAINC au chapitre des services à l'enfance et à la famille, dans le cadre d'ententes touchant la prestation de services. Ce pourcentage, qui atteignait 37 % en 1985-1986, variait d'une région à l'autre.

Selon le rapport, les bandes accordent plus d'importance aux mesures de prévention et offrent des services de soutien aux familles en détresse et des services aux familles dont les enfants sont temporairement placés auprès de substituts.

Le groupe de travail a constaté que les organismes provinciaux faisaient appel à des placements plus importuns et plus chers dans des foyers collectifs et des établissements et qu'ils le faisaient plus souvent que les bandes. Celles-ci tendaient à favoriser les placements dans des foyers familiaux au sein de la collectivité. On a aussi constaté que la structure des arrangements relatifs au partage des coûts et au financement avaient une incidence sur les dépenses.

RECOMMANDATIONS

Le rapport ne contient aucune recommandation.

▲ Le suicide au Canada : rapport du Groupe d'étude national sur le suicide au Canada

AUTEUR : Groupe d'étude national sur le suicide au Canada; présidente : Diane Syer-Solush
ANNÉE : 1987
AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations
SUJET : Santé
SUJETS SECONDAIRES : Suicide, santé mentale
SOURCE : Commission fédérale

CONTEXTE

En 1979, Ottawa a accueilli le dixième congrès de l'Association internationale pour la prévention du suicide, attirant pour la première fois l'attention du pays sur le suicide. Cinq ans plus tard, le ministre fédéral de la Santé, Marc Lalonde, a déclaré le suicide comme étant un important problème de santé publique au Canada. Malgré l'intérêt suscité par ce sujet, on a découvert qu'on connaissait peu de choses sur le suicide au pays.

OBJET

Santé nationale et Bien-être social Canada a institué le Groupe d'étude national sur le suicide au Canada pour examiner et définir les dimensions du suicide et envisager des stratégies efficaces en vue de régler le problème. On a également demandé au groupe d'étude de déterminer les groupes de Canadiens qui sont exposés aux plus gros risques, dont les peuples autochtones.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

L'étude des peuples autochtones réalisée par le groupe de travail s'est limitée aux Indiens inscrits, qui est le seul groupe pour lequel il existe des statistiques nationales. Le groupe de travail précise que, par conséquent, les commentaires et conclusions peuvent ne pas s'appliquer aux autres groupes autochtones.

Le groupe de travail a constaté que les autochtones sont deux à trois fois plus susceptibles de se suicider que les autres Canadiens et a déterminé huit facteurs qui contribuent à ce phénomène :

1. la perte de la maîtrise de leur identité collective;
2. l'isolement social;
3. l'éducation;
4. la dépression;
5. l'alcoolisme;
6. la maladie;
7. l'intériorisation des sentiments;
8. l'éloignement ou la disparition de personnes clés.

La perte d'identité collective : Certains chercheurs croient que les efforts du gouvernement fédéral en vue d'assimiler les autochtones à la culture dominante a contribué de façon notable à la diminution de leur estime de soi.

L'isolement social : Il semble y avoir une absence incroyable de relations interpersonnelles intimes entre les autochtones suicidaires et leurs pairs à l'extérieur de la famille immédiate. Une comparaison de l'état matrimonial des suicidés autochtones avec celui de la population en général indique une plus grande proportion de célibataires au sein de la population autochtone.

L'éducation : On croit que le niveau d'instruction inadéquat des autochtones a limité leurs possibilités d'emploi, contribuant ainsi à un sentiment de désespoir.

La dépression : On a constaté qu'elle constitue le trouble psychique le plus répandu auprès des autochtones qui se suicident.

L'alcoolisme : Des études ont indiqué qu'un nombre important de suicidés autochtones consommaient trop d'alcool et qu'ils avaient bu juste avant leur mort.

La maladie : Une étude a noté que 25 % des suicidés autochtones souffraient d'une affection somatique importante.

L'intériorisation des sentiments : Des études ont montré que le moyen le plus répandu et le plus acceptable socialement chez les autochtones de faire face au stress est d'intérioriser ses sentiments.

L'éloignement ou la disparition de personnes clés : Les autochtones suicidaires ont particulièrement souffert de la perte d'une personne importante dans leur vie par suite de l'éclatement de leur famille, du nombre de substituts parentaux inadéquats, d'un décès dans la famille, d'une mort violente et de placements fréquents en internat.

Le groupe de travail a souligné que l'on s'entendait généralement pour dire que le nombre de suicides d'autochtones était considérablement sous-estimé

parce qu'il était difficile d'attester qu'un décès était en fait un suicide. Cette confusion s'explique par le nombre élevé de morts violentes associées à l'alcool chez les autochtones et la tendance de ceux-ci à établir des distinctions entre l'homicide attesté officiellement et l'homicide provoqué par la victime, qu'ils interprétaient comme un suicide.

RECOMMANDATIONS

Le groupe de travail a recommandé que l'élaboration et la mise en oeuvre de stratégies de prévention du suicide à l'intention des peuples autochtones canadiens doivent reposer sur une approche globale et axée sur la culture.

On a également proposé que tous les travailleurs en santé communautaire qui dispensent des services sanitaires, éducatifs et sociaux aux autochtones aient accès à un réseau d'experts-conseils en santé mentale qui assurerait la liaison et le soutien.

1988

▲ Le rapport de la Commission d'enquête sur certaines questions liées à la bande indienne de Westbank

AUTEUR : Commission d'enquête sur certaines questions liées à la bande indienne de Westbank; commissaire : John E. Hall, c.r.

ANNÉE : 1988

AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations

SUJETS : Relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones, autonomie gouvernementale, aménagement et gestion du territoire, développement économique

SUJETS SECONDAIRES : Responsabilités de fiduciaire du fédéral, législation, orientations, institutions, compétences et structures des gouvernements autonomes, régimes fonciers, aménagement et gestion du territoire, zonage, développement économique des réserves

SOURCE : Commission fédérale

CONTEXTE

La bande indienne de Westbank se trouve à l'extérieur de la ville de Kelowna, en Colombie-Britannique. Dans les années 70, Westbank tira profit de la

croissance économique et de l'expansion générales de la région. Son économie progressa grâce à l'expansion domiciliaire et à l'accroissement de la valeur des terres de la réserve de Westbank qui s'ensuivit. La situation financière de la bande s'améliora également par suite d'un règlement important d'une revendication relative aux terres retranchées de la réserve et d'améliorations du réseau autoroutier provincial qui traversait les terres de la réserve.

La bande devint un déposant et un actionnaire important de la Norbanque, qui fit faillite en 1985.

Westbank a été, et demeure, une bande développée sur le plan de l'administration et du progrès économique et elle continue de louer des terrains à des fins non seulement résidentielles, mais aussi commerciales, industrielles et récréatives.

Au milieu des années 70, un certain nombre d'importants projets d'aménagement, surtout des parcs de maisons mobiles et de caravanes, étaient en cours, favorisés en partie par l'absence de règlements sur l'utilisation des terrains. En 1976, un nouveau chef (Derrickson) fut élu avec l'engagement de réglementer davantage l'utilisation des terrains afin d'assurer à la bande de Westbank un développement de qualité et des recettes.

Entre-temps, le MAINC était en train de fermer ses bureaux de district dans le cadre de la réduction de ses activités et de centraliser celles-ci dans des bureaux régionaux. Cette initiative en matière de politique reflétait la transition que le Ministère effectuait de l'ancien style de gestion fondé sur la fonction d'agent des Indiens à l'octroi d'une plus grande autonomie aux bandes.

Au milieu des années 80, les membres de la bande et les résidents/locataires non indiens s'inquiétaient de plus en plus des circonstances entourant la location des terres de la bande et de la situation financière de celle-ci en général.

Pris ensemble, l'effondrement de la Norbanque, une attaque sur la personne du chef et l'apparente indifférence du ministère des Affaires indiennes à l'égard du déroulement des événements à Westbank suscitèrent beaucoup de polémiques, d'insatisfaction et de confusion tant au sein de la collectivité qu'à l'extérieur de celle-ci.

Un nouveau chef et un nouveau conseil furent élus en 1986 consécutivement à la mise sur pied d'un comité d'action par des membres de la bande mécontents. Le comité s'opposait aux initiatives foncières et financières entreprises par le chef des 11 années précédentes et son conseil.

En août 1986, un décret fédéral institua la Commission, qui fut chargée d'enquêter et de présenter un rapport sur les différends relatifs au

développement économique, à la gestion des finances et des terres et aux relations de la bande de Westbank avec le MAINC.

OBJET

De par son mandat, la Commission d'enquête avait deux tâches. La première était de faire enquête et de présenter un rapport sur les différends concernant l'administration de la bande indienne de Westbank et les relations de celle-ci avec le ministère des Affaires indiennes entre 1975 et 1986 ainsi que d'examiner les activités et les entreprises des locataires des terres de Westbank pendant cette période.

Comme deuxième tâche, la Commission s'était vue confier l'examen des dispositions de la *Loi sur les Indiens* qui traitent de la gestion des terres et des fonds des Indiens, l'étude des politiques et procédures du ministère des Affaires indiennes et la formulation de recommandations de changements à cet égard.

Pour s'acquitter de sa première tâche, la Commission a obtenu la participation des personnes affiliées à la bande indienne de Westbank et touchées par les différends, tandis que, en vue d'accomplir la seconde, elle a invité des groupes indiens de toute la Colombie-Britannique à rédiger des mémoires et à comparaître comme témoins.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Relativement aux différends relatifs à la bande indienne de Westbank, la Commission a abordé les sujets suivants :

1. les projets de développement économique de Westbank appuyés par les organismes fédéraux de financement;
2. l'affectation des terres (régime foncier) et les conflits d'intérêts;
3. les finances, les pratiques comptables et les investissements de la bande;
4. les structures de gouvernement de la bande et l'exercice des pouvoirs;
5. la conduite du Ministère durant la période où la controverse a régné.

Pour ce qui est des modifications possibles à la *Loi sur les Indiens*, la Commission a examiné des modifications provisoires et à long terme concernant :

1. la gestion des terres;
2. la comptabilité générale et le contrôle/la gestion des fonds des Indiens;
3. l'autonomie gouvernementale.

Relativement aux questions qui ne touchent que la bande indienne de Westbank et le MAINC, la Commission d'enquête a révélé ce qui suit :

- Le besoin d'atteindre un équilibre au chapitre de l'intervention du gouvernement dans les entreprises indiennes et de reconnaître que l'on demande souvent aux organismes fédéraux de financement du développement économique (dont le MAINC) d'appuyer la mise en oeuvre dans les réserves de projets qui, en vertu de certains critères, pourraient être jugés non rentables, et ce généralement à l'encontre des principes qui sous-tendent une économie de marché.
- Une application restreinte des normes régissant les conflits d'intérêts (établies par le MAINC) lors de la prise de décisions au niveau local. Dans le cas de la bande de Westbank, on a constaté une telle situation particulièrement en ce qui a trait à la répartition des intérêts locaux dans les terres (c'est-à-dire les affectations). On a admis la nature délicate de ces questions dans les collectivités indiennes où les relations familiales imprègnent les activités du gouvernement local indien.
- Le manque traditionnel de consultation des membres de la bande au sujet d'une importante décision d'investissement (l'achat d'actions de la Norbanque), le peu d'analyse financière à l'appui de cette décision et la non-communication à la bande, par le Conseil, de renseignements sur l'investissement.
- La planification économique restreinte d'autres investissements de la bande.
- Le système de comptabilité générale de Westbank n'a pas permis de bien comprendre les transactions financières. Les membres de la bande n'étaient pas tenus au courant des activités des entreprises de la bande, que celles-ci fussent constituées en sociétés ou non, ni informés de transactions importantes conclues entre des membres de la bande et la bande elle-même. De plus, à la lumière des nouveaux accords financiers passés entre le MAINC et les bandes, la Commission a constaté que les collectivités devaient faire preuve d'une plus grande vigilance dans la gestion de leurs propres affaires financières.
- Relativement aux structures gouvernementales et à l'exercice des pouvoirs, la Commission a constaté que la bande et le gouvernement fédéral (le MAINC) ne s'entendaient pas sur les personnes aptes à exercer les divers pouvoirs, surtout en ce qui concerne la gestion des terres et l'administration des baux des terres cédées sous condition.

- On n'a pas observé de corruption de la part des fonctionnaires du MAINC, mais plutôt une inaptitude à résoudre efficacement les genres de problèmes et de différends qui ont surgi à Westbank ainsi qu'une incapacité de percevoir clairement les pouvoirs et les responsabilités respectifs de la bande et du Ministère et d'en tenir compte. La Commission a suggéré que l'on pouvait attribuer en partie les «maladresses» du Ministère au cours de la période en question à son engagement «aveugle» à l'égard des politiques relatives à l'accroissement de l'autonomie des bandes et aux transferts.

Pour ce qui est du second volet de son mandat, soit l'examen de changements à la *Loi sur les Indiens*, la Commission a conclu que l'histoire de la Loi est marquée de tensions entre la tutelle, l'assimilation et l'indépendance.

La Commission a passé en revue et commenté les initiatives actuelles en matière de politiques : la modification de Kamloops, qui proposait un élargissement des pouvoirs de réglementation des bandes en matière d'imposition et l'extension de ces pouvoirs aux terres cédées sous condition (qui étaient auparavant assujetties aux lois provinciales). La modification de Kamloops a été appuyée en principe, bien que la Commission estimât que sa mise en oeuvre serait très difficile.

La Commission a fortement appuyé l'étude des terres, des recettes et des fiducies (TRF) (qui n'était pas terminée lors du dépôt de ce rapport), dans le cadre de laquelle on effectuait un examen de gestion exhaustif des préoccupations fédérales d'ordre administratif, politique et législatif eu égard aux activités et aux responsabilités du MAINC concernant les TRF. La Commission a aussi fortement soutenu le projet de loi sur les terres indiennes et l'amélioration du registre des terres indiennes (administré par le gouvernement fédéral). La Commission était d'avis que ces initiatives aideraient à clarifier les rôles, les responsabilités et les régimes de gestion des terres et favoriseraient, par le fait même, le développement économique des Indiens.

Concernant la gestion des fonds des Indiens, la Commission a entendu de la plupart des groupes indiens un appel à une plus grande flexibilité dans la gestion des deniers versés au compte de capital.

Selon la Commission, les politiques de réduction des activités et de transfert mises en oeuvre par le Ministère à la fin des années 70 et dans les années 80 ont été peu couronnées de succès et peu efficaces. La Commission était d'avis que le coût résultant du transfert des responsabilités, de l'éducation et de la formation ainsi que de la demande de normes plus élevées, auquel s'ajoute la perte d'économies d'échelle au niveau de la prestation des

programmes, dépasserait les coûts administratifs occasionnés par les accords actuels.

La Commission a aussi examiné la politique selon laquelle le gouvernement fédéral appuie l'«autonomie gouvernementale» des Indiens. Elle a conclu que cette autonomie faisait l'objet d'interprétations très variées. En fin de compte, la Commission a appuyé une autonomie gouvernementale qui prendrait la forme d'une délégation inscrite dans le cadre constitutionnel canadien. Le gouvernement fédéral jouerait un rôle administratif et faciliterait l'évolution de l'autonomie gouvernementale des Indiens en fonction des besoins particuliers de chaque collectivité. La Commission a aussi appuyé l'adoption d'une base législative à la délégation des pouvoirs d'autonomie gouvernementale aux bandes et aux conseils tribaux.

On a reconnu que la *Loi sur les Indiens* constitue un obstacle à l'atteinte de l'autonomie gouvernementale en raison de sa nature paternaliste et importune et de son échec à fournir l'assise juridique nécessaire à l'exercice de plus grands pouvoirs par les gouvernements indiens. La Commission a également conclu qu'il y avait une telle divergence entre la *Loi sur les Indiens* et les politiques ministérielles que celles-ci n'avaient aucun fondement législatif.

RECOMMANDATIONS

La Commission a clairement recommandé l'adoption de modifications législatives pour tenir compte des changements dans les rapports entre les Indiens et la Couronne et de l'évolution de la situation économique des bandes indiennes. On a proposé de telles modifications peu importe l'issue des initiatives constitutionnelles. On a recommandé, entre autres changements législatifs nécessaires, la modification de la *Loi sur les Indiens* de façon à donner un fondement législatif aux pratiques et aux politiques actuelles, une nouvelle loi sur les terres indiennes et, à long terme, l'élaboration de nouveaux textes législatifs optionnels comme le projet de loi C-52.

La Commission a formulé un certain nombre de recommandations précises quant à la modification de la *Loi sur les Indiens*, notamment en ce qui concerne les terres, la gestion financière et les fonds des Indiens. Elle a également recommandé une nouvelle législation sur les terres indiennes et d'autres régimes législatifs qui permettraient l'élaboration de constitutions de bandes et accorderaient aux bandes un pouvoir d'adopter des règlements semblable à celui des municipalités.

La Commission a recommandé des modifications à long terme et à court terme à la *Loi sur les Indiens* par suite de son examen des problèmes qui n'étaient pas

spécifiques à la bande indienne de Westbank et qui ont été soulevées lors de la consultation d'autres groupes et dirigeants indiens.

Sur le plan des modifications précises à la *Loi sur les Indiens*, la Commission a préconisé des changements qui permettraient aux conseils de bande de gérer les terres cédées; autoriseraient une bande à déléguer à son conseil le pouvoir de gérer et de contrôler les terres de réserve, tout en indiquant clairement les pouvoirs qu'elle conserverait au chapitre de la prise de décisions; accorderaient à une bande la possibilité de déléguer à son conseil le pouvoir de gérer et de dépenser les revenus; permettraient aux bandes de contrôler et gérer plus facilement les deniers versés au compte de capital; et abrogeraient les dispositions autorisant la distribution par habitant de ces deniers.

Relativement à l'administration des terres, la Commission a proposé la présentation, par les conseils de bande, de rapports annuels sur toutes les affectations de terres, l'élaboration de procédures d'audiences publiques au sujet de l'octroi de terres aux membres de l'exécutif d'une bande et à leurs familles, le versement de crédits supplémentaires au registre des terres indiennes et l'adoption de nouveaux règlements visant à améliorer l'exploitation de celui-ci.

La Commission a aussi recommandé la promulgation d'une législation d'ensemble sur les terres indiennes afin de fournir une structure juridique cohérente de contrôle et de gestion de celles-ci.

La Commission a aussi formulé des recommandations en vue d'améliorer les pratiques de comptabilité et de divulgation des bandes, dont la rédaction, par les conseils de bande, d'un rapport annuel informant les membres de toutes les activités gouvernementales.

Concernant l'autonomie gouvernementale des Indiens, la Commission a suggéré un certain nombre de recommandations à mettre en oeuvre à court terme, dont :

- l'adoption d'une législation permettant aux bandes de promulguer des constitutions;
- l'appui aux modifications de Kamloops, qui accorderaient aux bandes des pouvoirs d'imposition relativement aux terres cédées sous condition;
- l'octroi aux bandes de pouvoirs de réglementation et d'une immunité juridique semblable à celles dont jouissent les municipalités sur le plan de la gestion du territoire et du zonage.

Les recommandations de changements à long terme étaient surtout centrées sur l'autonomie gouvernementale et appuyaient la mise en place d'une base

juridique pour de nouveaux accords. À cet égard, on favorisait l'adoption d'une législation habilitante plutôt que celle de lois individuelles («privées») comme la *Loi sur la bande indienne sechelte*.

La Commission a aussi préconisé le financement du développement d'une «expertise» qui serait axée sur la collectivité et qui serait nécessaire à l'exercice des pouvoirs liés à l'autonomie gouvernementale. Elle a appuyé l'atteinte de l'autonomie gouvernementale par le biais des conseils tribaux et d'un élargissement des structures administratives. Dans le cadre d'un régime d'autonomie gouvernementale, les membres des bandes continueraient de participer à la prise des décisions importantes relatives aux terres et aux finances, y compris l'approbation des budgets et des dépenses d'investissement majeures.

Au sujet des régimes de gestion des terres dans le cadre de l'autonomie gouvernementale, la Commission n'a pas appuyé l'élaboration de régimes fonciers uniques par les bandes autonomes. Elle a plutôt demandé que le projet de loi sur les terres indiennes s'applique à toutes les terres des bandes autonomes.

Bien qu'elle n'ait formulé aucune recommandation précise sur le rôle du gouvernement, la Commission était clairement favorable à ce que le gouvernement fédéral continue de jouer un rôle actif dans les affaires indiennes et d'avoir des responsabilités à cet égard. Elle a indiqué que le gouvernement fédéral pourrait jouer un rôle utile sur le plan de la négociation du règlement des revendications, du contrôle des dépenses des deniers publics, de la tenue du registre fédéral des terres indiennes et de l'administration des comptes fiduciaires dont le contrôle n'a pas été transféré à l'échelon local.

1989

▲ From Here to There: Steps Along the Way, The Report of the Scott-McKay-Bain Health Panel on Health Services in Sioux Lookout District

AUTEUR : Groupe d'étude Scott-McKay-Bain sur les services de santé dans le district de Sioux Lookout, membres : M^gr^ Edward Scott, M. Wally McKay et le D^r^ Harry Bain

ANNÉE : 1989

AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations

SUJET : Santé

SUJETS SECONDAIRES : Soins de santé primaires et secondaires, santé mentale, prévention
SOURCE : Commission fédérale

CONTEXTE

En 1988, cinq membres de la bande Sandy Lake ont tenu un jeûne de deux jours à l'hôpital du district de Sioux Lookout. Ces hommes voulaient attirer l'attention sur ce qu'ils estimaient être des années de consultation inutile, de détérioration des conditions de santé et des relations entre les collectivités autochtones et la Direction générale des services médicaux de Santé et Bien-être social Canada, qui fournissait les services de santé dans le district.

La protestation a mené à une entente entre les chefs autochtones et le gouvernement fédéral, en vertu de laquelle la nation Nishnawbe-Aski, représentant les collectivités autochtones, et le gouvernement fédéral examineraient les services de santé dans le district de Sioux Lookout, dans un cadre qui permettrait aux peuples autochtones de déterminer leurs propres besoins de santé et de décider du système de prestations de soins de santé qui répondrait à leurs besoins.

OBJET

Le groupe d'examen composé de trois membres avait pour mandat :

1. d'examiner, d'évaluer et de déterminer les lacunes des services de santé actuels et les programmes fournis dans le district;
2. de tenir des audiences communautaires pour documenter les problèmes et étudier les solutions proposées par les particuliers, les conseils de bande et les anciens dans le district;
3. d'établir un processus et un plan d'action qui détermineraient les solutions et rectifieraient les lacunes relevées dans le système de soins de santé.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

En ce qui concerne le système de soins de santé, le groupe d'examen a déterminé l'existence des cinq problèmes fondamentaux suivants :

1. les autochtones ne sont pas habilités à établir des politiques et des services;
2. l'absence d'infrastructure communautaire et de développement économique nécessaires pour soutenir et promouvoir la santé;

3. l'affaiblissement de la famille traditionnelle étendue, dû à l'exposition à la culture occidentale et à la perte des valeurs spirituelles;
4. l'échec de communication entre les deux cultures participant à la prestation et à la réception des soins de santé;
5. le fait que les soins de santé mettent l'accent sur les mesures curatives plutôt que préventives.

Habilitation des autochtones : Les membres du groupe de travail se sont entendus sur de nouveaux principes de santé et de promotion de la santé. Ces principes ont souligné l'habilitation et la collaboration des particuliers et de la collectivité. La planification et l'administration des services de santé ont été conçues par la Direction générale des services médicaux, avec peu de collaboration de la part des autochtones, à l'exception du programme de santé mentale (NODIN), qui était géré par les peuples autochtones. On a estimé que les collectivités autochtones devaient nécessairement assumer les services de santé pour que ceux-ci soient efficaces.

Le groupe d'étude a critiqué le processus actuel de transfert des soins de santé du gouvernement fédéral, qui a permis de transférer le contrôle administratif du système de soins de santé aux autorités locales, parce que le contrôle n'a été étendu ni à l'établissement de politiques ni à la responsabilité financière. En outre, les transferts ont été négociés individuellement avec chaque collectivité, ce qui a créé une situation où les collectivités autochtones à l'intérieur du district se faisaient concurrence pour obtenir les ressources limitées plutôt que de coordonner leurs activités dans le domaine des soins de santé.

Absence d'infrastructure communautaire et de développement économique : Le groupe de travail a souligné qu'il serait impossible d'améliorer à long terme le secteur de la santé sans améliorer considérablement l'infrastructure communautaire et le développement économique. Pour ce qui est de l'infrastructure, on a fait remarquer que le district de Sioux Lookout était caractérisée par de mauvais systèmes d'évacuation des eaux d'égout, des logements surpeuplés, un approvisionnement inadéquat en eau potable et l'absence d'installations de bain. L'isolement géographique constituait aussi un problème car les fournitures devaient être transportées par avion, ce qui les rendait dispendieuses.

En ce qui a trait au développement économique, le groupe de travail a indiqué que les moyens de subsistance autochtones traditionnels ont disparu et que les peuples autochtones ont peu bénéficié du développement qui a eu lieu dans la région. Le groupe de travail a insisté sur le fait qu'il était

grandement prouvé que le manque d'emploi nuisait à la fois à la santé physique et à la santé mentale.

Affaiblissement de la culture traditionnelle et des valeurs spirituelles : Le groupe de travail a indiqué que, souvent, lorsqu'un autochtone se plaignait de mauvaise santé, il faisait en fait allusion à la santé mentale et spirituelle. On a estimé que, pour la santé des autochtones, la plus grande menace était l'effondrement de l'unité familiale traditionnelle, la perte des valeurs culturelles et spirituelles et la détérioration de la santé mentale qui en découle. Cet effondrement social et culturel a été aggravé par les niveaux élevés de chômage dans le district. Plusieurs collectivités se sont dit inquiètes de l'augmentation considérable des suicides parmi les jeunes et les jeunes adultes autochtones.

Échec de la communication entre les deux cultures : On a déterminé que les barrières linguistiques entre les prestataires et les bénéficiaires de services de santé était l'une des faiblesses principales du système actuel.

On a également remarqué que les peuples autochtones avaient tendance à exagérer les capacités de la médecine occidentale et qu'ils reliaient le matériel coûteux à la bonne santé. De plus, on a constaté que les autochtones estimaient à tort qu'ils recevaient des soins de moins bonne qualité parce qu'ils ignoraient le système. Par exemple, de nombreux autochtones se sont plaints du fait que l'hôpital de Sioux Lookout employait des étudiants. Ces derniers étaient en fait des médecins diplômés, qui suivaient un programme de deuxième cycle, pratique courante dans tous les hôpitaux universitaires urbains.

Santé préventive ou curative : Le groupe de travail a souligné que l'Organisation mondiale de la santé n'a pas seulement défini la santé comme l'absence de maladie, mais aussi comme un état de bien-être physique, mental, spirituel et social. Cette opinion reflétait la façon holistique traditionnelle dont les peuples autochtones conçoivent la santé.

RECOMMANDATIONS

Le groupe de travail s'est dit convaincu que les problèmes relatifs à la santé et aux soins de santé dans la région n'étaient pas surtout financiers, mais il a reconnu que ses recommandations nécessiteraient un financement supplémentaire de la part du gouvernement fédéral. Il a souligné que les recommandations entraîneraient une réduction à long terme des coûts de soins de santé.

Le groupe de travail a estimé que pour assurer une participation accrue des autochtones aux soins de santé et leur permettre d'en décider davantage, le gouvernement fédéral et la nation Nishnawbe-Aski devraient conclure une

entente formelle pour transférer l'autorité de l'établissement et de la mise en oeuvre de politiques en matière de santé à une autorité sanitaire autochtone. L'entente stipulerait qu'un tel organisme n'empêcherait aucunement le gouvernement fédéral d'assumer sa responsabilité à cet égard.

Le groupe de travail a recommandé la conclusion d'une entente globale par la nation Nishnawbe-Aski, Santé et Bien-être social Canada et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Cette entente porterait sur un vaste programme d'immobilisations qui permettrait d'établir une nouvelle infrastructure, semblable à celle des collectivités non autochtones voisines et appropriée sur le plan culturel.

Le rapport a proposé que les gouvernements fédéral et provinciaux collaborent avec la nation Nishnawbe-Aski afin d'élaborer des objectifs économiques à long terme, appropriés sur le plan culturel. On a également encouragé les collectivités à former, elles-mêmes, des comités de développement économique en vue de prendre des initiatives d'entraide.

Le groupe de travail, qui a remarqué une crise de la santé mentale dans la région, a proposé que l'on s'occupe principalement de cet aspect de la santé et que l'on encourage des chefs spirituels traditionnels et occidentaux à participer aux services de santé mentale, en fournissant un soutien et des modèles de comportement aux adolescents et aux jeunes adultes.

Le groupe de travail a proposé d'allier des pratiques de guérison autochtones traditionnelles à la médecine occidentale afin de fournir une approche des soins de santé qui soit plus holistique et mieux adaptée aux différences culturelles.

Il a estimé que bon nombre de soins de services, en particulier les services préventifs, pouvaient être mieux fournis par des particuliers que par des médecins.

▲ Rapport final du Groupe d'étude sur les autochtones au sein du régime correctionnel fédéral

---

AUTEUR : Solliciteur général du Canada, Groupe d'étude sur les autochtones au sein du régime correctionnel fédéral

ANNÉE : 1989

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJET : Administration de la justice

SUJET SECONDAIRE : Services correctionnels
SOURCE : Ministère fédéral

CONTEXTE

Les peuples autochtones préoccupent le ministère du Solliciteur général du Canada depuis le début des années 70. Il y a trop d'autochtones parmi les détenus et pas assez parmi le personnel du système correctionnel fédéral. La Commission nationale des libérations conditionnelles accorde la libération conditionnelle totale à moins de détenus autochtones, et lorsqu'on leur accorde une certaine forme de mise en liberté, c'est souvent plus tard, au cours de la peine. On est plus susceptible d'annuler la libération conditionnelle des détenus autochtones. Ces problèmes, compliqués par l'hétérogénéité des détenus autochtones et la nécessité de recueillir des données précises sur ces derniers, ont mené à la création du Groupe d'étude sur les autochtones au sein du régime correctionnel fédéral.

OBJET

À l'instigation du Solliciteur général du Canada, le groupe d'étude a été établi en mars 1987 dans le but suivant :

> Examiner le processus par lequel passent les détenus autochtones (Indiens inscrits et non inscrits, Métis et Inuit), à partir de leur admission dans un pénitencier fédéral jusqu'à l'expiration du mandat, afin de déterminer les besoins des délinquants autochtones et de trouver des moyens de faciliter leur réintégration sociale comme citoyens respectueux des lois, et ce, par l'amélioration du placement pénitentiaire, des programmes institutionnels et de la préparation aux permissions de sortir, à la semi-liberté et à la libération conditionnelle totale, ainsi que par une supervision meilleure et innovatrice.

Le groupe d'étude a établi l'ensemble suivant de principes à respecter lors de l'élaboration de recommandations et de stratégies :

1. Le groupe d'étude devrait se limiter à des questions relevant seulement du Solliciteur général;
2. Les détenus autochtones devraient avoir accès à tous les services et programmes offerts à l'ensemble de la population;

3. Il faudrait accorder aux délinquants autochtones la possibilité de bénéficier au maximum du processus correctionnel, même si l'on doit prendre des dispositions particulières à leur intention;
4. Lorsque des services destinés exclusivement aux autochtones sont fournis en vertu de contrats, ils devraient être établis et fournis par des organisations, des organismes et des collectivités autochtones reconnus;
5. Lorsque des politiques et des programmes actuels préconisent déjà une approche distincte pour répondre aux besoins spéciaux des délinquants autochtones, le but devrait être de clarifier et de consolider les politiques et les procédures existantes, en plus d'établir des mécanismes pour la mise en oeuvre des recommandations figurant dans le rapport et de surveiller leur mise en application;
6. Il faudrait faire preuve de compréhension et de sensibilité à l'égard des cultures et des peuples autochtones afin de respecter les principes mentionnés plus haut;
7. Le rapport du groupe d'étude devrait contenir des recommandations pratiques et des options viables qui auront des incidences positives et permettront aux délinquants autochtones de réintégrer la société.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Les questions traitées par le groupe d'étude peuvent être classifiées sous les rubriques suivantes :

1. La collecte de données

On a déterminé que les statistiques concernant la proportion, la gestion des cas et la mise en liberté des détenus autochtones purgeant une peine fédérale étaient inadéquates.

2. La prise de décisions sur les cas

Le groupe d'étude a noté les questions suivantes concernant la gestion des cas : les procédures et les instruments d'évaluation correctionnelle peuvent ne pas s'appliquer aussi efficacement aux délinquants autochtones qu'aux délinquants non autochtones, et les anciens sont susceptibles d'évaluer avec plus de précision les détenus autochtones; des problèmes de communication sévissent entre les détenus autochtones et le personnel non autochtone; le rôle de la police en ce qui concerne l'évaluation communautaire et la supervision de la libération conditionnelle a causé des tensions entre la police et les détenus ou les collectivités autochtones; les décideurs des services correctionnels connaissent peu la culture autochtone et n'y sont pas assez sensibles; et les

détenus autochtones renoncent à leur droit à une audience ou à un examen de libération conditionnelle plus souvent que les autres détenus.

3. Les programmes et les services

Le groupe d'étude a relevé les questions suivantes relatives aux programmes et services visant les détenus autochtones : les détenus autochtones en isolement protecteur, les détenues autochtones, les détenus Inuit et les détenus autochtones transférés dans le cadre d'ententes d'échange de services entravent la mise en oeuvre des programmes; des problèmes procéduraux existent en ce qui concerne la manipulation des médicaments et des ballots de remèdes par les gardiens, l'inaccessibilité des zones d'isolement pour les anciens et la fréquence des sueries et d'autres cérémonies; pour ce qui est des programmes de mise en liberté dans la collectivité, il faut assurer des services accrus de liaison autochtones ainsi qu'une meilleure coordination des services et des programmes visant les détenus autochtones après leur mise en liberté; souvent, ceux-ci ne comprennent pas les complexités du processus correctionnel et de libération conditionnelle et ne cherchent pas à s'informer à cause d'un manque de confiance ou de difficultés à communiquer; les détenus et les organismes autochtones sont peu satisfaits des programmes relatifs à l'alcoolisme et aux toxicomanies et refusent souvent d'y participer; et les détenus autochtones ne sont pas réceptifs aux programmes s'adressant exclusivement aux autochtones, mis en oeuvre par des organismes non autochtones.

4. La collectivité autochtone

Le groupe d'étude a constaté un manque de communication et d'échange de renseignements avec les collectivités autochtones en ce qui a trait aux besoins des détenus mis en liberté dans la collectivité.

RECOMMANDATIONS

Le groupe d'étude a fait 61 recommandations sur la collecte de données, la prise de décisions relatives aux cas, les programmes et les services, et l'interaction avec la collectivité autochtone.

1. La collecte de données

Le groupe d'étude a fait plusieurs recommandations afin d'améliorer la collecte de données sur les détenus autochtones à diverses étapes au cours de leur peine.

2. La prise de décisions relatives aux cas

Le groupe d'étude a fait les recommandations suivantes : examiner les procédures d'évaluation en fonction de leur validité pour les délinquants autochtones et autoriser les anciens à présenter une évaluation à la Commission nationale des libérations conditionnelles; employer un nombre accru d'autochtones au sein du système correctionnel fédéral; former des agents d'enquête communautaire et de surveillance des libérés conditionnels autres que la police afin de réduire les conflits entre la police et les délinquants ou les collectivités autochtones; offrir de la formation au sein du ministère du Solliciteur général en vue d'accroître la compréhension et la sensibilité à l'égard des cultures autochtones; prendre des mesures afin de s'assurer que la politique sur les désistements est comprise à fond, à la fois par le personnel et les détenus.

3. Les programmes et les services

Le groupe d'étude a fait les recommandations suivantes sur les programmes et les services : accroître et faciliter l'accessibilité, aux programmes autochtones, des femmes autochtones, des Inuit, des détenus en isolement protecteur et dans les établissements provinciaux; accorder aux anciens le même statut que les aumôniers et élaborer des lignes directrices ayant trait au nombre minimal d'étuves et à d'autres cérémonies; rendre les services de liaison autochtone plus disponibles et préparer la mise en liberté des détenus par une coordination accrue des ressources communautaires; assurer aux peuples autochtones une représentation proportionnelle au sein des comités consultatifs de citoyens; présenter l'information sur les processus correctionnels et la libération conditionnelle aux détenus autochtones d'une façon plus adaptée à leur méthode d'apprentissage; améliorer les services d'assistance postpénale à l'intention des détenus; établir des programmes destinés exclusivement aux autochtones en matière d'alcoolisme et de toxicomanies; et offrir des programmes sous contrat, s'adressant seulement autochtones, qui soient fournis principalement par des services gérés par des autochtones.

4. La collectivité autochtone

Le groupe d'étude recommande que le ministère du Solliciteur général établisse et mette en oeuvre une stratégie appropriée pour la diffusion des renseignements sur les services correctionnels, en particulier la mise en liberté, à l'intention des collectivités et des organisations autochtones, et que l'on établisse d'autres mécanismes appropriés pour s'assurer que les besoins des délinquants autochtones soient compris par les organisations autochtones chargées de répondre à leurs besoins. Le groupe d'étude a aussi

recommandé d'engager des consultations accrues avec la collectivité autochtone avant la mise en liberté d'un détenu.

▲ Une police pour les autochtones du Canada – Le rôle de la GRC

AUTEUR : Gendarmerie royale du Canada; commissaire par intérim : R.I.I.D. Head

ANNÉE : 1989

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJETS : Administration de la justice, relations sociales et interculturelles, relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones

SUJETS SECONDAIRES : Système judiciaire (intégré ou séparé), application de la loi, racisme, compétences

SOURCE : Organisme fédéral

CONTEXTE

En 1988, on avait demandé d'effectuer une évaluation des programmes actuels, à la fois du point de vue de la GRC et des clients. C'est le surintendant principal de la GRC qui s'en est occupé. Il a été chargé de consulter les peuples et les chefs autochtones, les fonctionnaires chargés de superviser la justice, ainsi que des membres de la GRC et d'autres forces de police.

OBJET

Le présent rapport avait pour objet de recommander des moyens, des méthodes et des approches pour améliorer les services de police autochtones, la structure hiérarchique pour la prestation de services et l'efficacité de la section de la police autochtone à la Direction générale de la GRC.

Cinq différents questionnaires ont été distribués à des chefs autochtones aux niveaux des provinces/territoires et des bandes/établissements, ainsi qu'à des fonctionnaires, à des gendarmes autochtones, à des gestionnaires de la GRC et à des gestionnaires de programme. On a également interrogé des particuliers.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le rapport traite de l'histoire de la GRC et de son rôle dans le maintien de l'ordre chez les peuples autochtones. L'auteur a constaté qu'avant les années 50, la GRC fournissait des services de police dans les réserves ainsi que dans la plupart des collectivités inuit et métisses. Au cours des années 60, les conseils de bande ont commencé à gérer leurs propres affaires et à vouloir contrôler davantage leurs propres services de police. La fin des années 60 a été caractérisée par la collaboration entre les gouvernements des réserves et les autorités provinciales en ce qui concerne le maintien de l'ordre. Pendant les années 70, on a commencé à considérer que le maintien de l'ordre incombait au gouvernement provincial; par conséquent, la GRC ne s'occupait plus que du maintien de l'ordre dans les collectivités d'Indiens et d'Inuit qui avaient conclu des ententes à cet égard. Dans les années 70 et 80, on a établi des programmes de police indienne; on a notamment créé le service de «gendarmes spéciaux» en 1973 pour stimuler le recrutement d'Indiens. La GRC a justifié la poursuite de ses activités de maintien de l'ordre en se fondant sur les responsabilités du gouvernement fédéral prévues dans la *Loi sur les Indiens*.

Le rapport traite notamment de la gestion du programme de maintien de l'ordre par les autochtones, des systèmes de prestation de services, des liens de communication avec les collectivités autochtones, du maintien de l'ordre par le partenariat et la propriété, d'un examen des attitudes, des programmes actuels visant les autochtones, du recrutement et de la formation.

1. Gestion des programmes

En raison de l'augmentation des besoins de services de police, un nombre accru d'autochtones ont été recrutés comme «gendarmes spéciaux». Avec l'accroissement des besoins, on a établi, à la Direction générale de la GRC à Ottawa, la Sous-direction des services de police autochtones pour faciliter la gestion des programmes et élaborer, mettre en oeuvre et coordonner les programmes entre les divisions. Le rapport indique que l'objectif initial du Programme des services de police autochtones n'a pu être atteint à cause des méandres administratives. On ne consulte pas les responsables du Programme sur des questions importantes pour les services de police autochtones et on ne leur permet pas de participer à des objectifs nationaux ni de donner ou de demander une rétroaction; par conséquent, aucune relation de travail n'a été établie avec les programmes de services de police ou les organismes politiques autochtones. Les autochtones ne veulent pas qu'on les identifie avec les minorités visibles du Canada.

2. Systèmes de prestation

Le rapport a déterminé que pour que les programmes de services de police autochtones soient efficaces, la participation et la copropriété des autochtones sont essentielles. Les systèmes de prestation sont devenus variés et décentralisés. Actuellement, ils comprennent des activités de façade, un concept de poste de patrouille et un concept de satellite. Il a été établi que la GRC doit continuer à offrir des services de police aux peuples autochtones dans la plupart des juridictions, au moins à court terme.

3. Communication

Le rapport indique que la communication entre la GRC et les collectivités autochtones doit avoir lieu dans les deux directions. Cependant, la structure des organisations autochtones ne correspond pas à la structure de la GRC, ce qui rend la communication difficile mais pas impossible. Le rapport précise qu'une politique claire et précise en matière de communication est nécessaire pour que les pratiques opérationnelles soient appropriées.

4. Partenariat

Le rapport indique que, pour qu'ils collaborent, les chefs autochtones devraient donner leur opinion sur le maintien de l'ordre et participer à l'établissement des objectifs.

5. Attitudes

On a déterminé que, dans la GRC, les préjugés étaient le plus souvent une caractéristique latente mais subtile qui se manifeste parfois au hasard des rencontres. On a aussi constaté qu'il y avait des préjugés comparables chez les peuples autochtones qui refusent parfois de collaborer avec la GRC. On se rend compte de l'importance de la formation transculturelle à différentes étapes de la carrière des membres de la GRC.

6. Programmes supplémentaires destinés exclusivement aux autochtones

Ces initiatives comprennent des gendarmes spéciaux (qui sont principalement des recrues indiennes – Métis ou Inuit), des gendarmes de bande et des gendarmes de réserve (c.-à-d. des contingents de la GRC, pas des contingents d'Indiens). Les autres programmes mis en oeuvre sont le programme d'été pour étudiants-gendarmes surnuméraires, visant les étudiants autochtones, et le Programme des venturers-policiers.

En Ontario, la Police provinciale de l'Ontario (PPO) a un programme de maintien de l'ordre destiné exclusivement aux Indiens, qui est très en vue, mais on ne fait pas grand cas des services de police autochtones. On a constaté que les comités de police étaient nécessaires. Dans cette province, la bande participe au recrutement, mais il y a le problème des gendarmes spéciaux qui rendent compte à deux chefs, la bande et la PPO. Le Québec utilise la police de détachement, les services de police communautaires, les gardiens de la paix (non approuvés par le gouvernement) et les services de police facultatifs. En outre, bien que de nombreuses bandes indiennes aient donné une opinion positive sur le système judiciaire et policier des Navajo américains, on a trouvé que ce système comprenait peu d'éléments pouvant être appliqués au contexte canadien.

7. Recrutement et formation

On a déterminé que le nombre de gendarmes autochtones était insuffisant. En général, les recrues autochtones ont besoin d'éducation supplémentaire. On a examiné la question de l'acuité visuelle et l'on a constaté que celle-ci est différente chez le personnel autochtone et le personnel non autochtone. Le niveau de la forme physique est également considéré comme trop bas. On a constaté que, pour bon nombre de recrues autochtones, la formation est une expérience traumatisante.

RECOMMANDATIONS

Le rapport contient plus de 100 recommandations. En voici les principales :

1. Gestion des programmes

On recommande que la GRC soit restructurée, qu'une personne d'origine autochtone soit l'officier responsable dans les collectivités autochtones et qu'on lui accorde un budget de déplacement et le pouvoir d'établir de strictes exigences en matière de services de police.

2. Systèmes de prestation de services

Le rapport recommande que la GRC définisse ses systèmes de prestation de services sur le terrain, que les systèmes de prestation soient étendus aux collectivités autochtones et que la GRC maintienne une liaison avec les chefs autochtones pendant la planification. Il recommande aussi de réexaminer l'application, par la GRC, des lois fédérales sur les terres indiennes et d'adopter une position officielle.

3. Liens de communication avec les collectivités autochtones

Le rapport recommande d'insister de nouveau sur l'importance de la communication claire, dans la politique. Afin d'encourager la communication, il faudrait que les collectivités et les chefs autochtones tiennent des réunions avec la GRC.

Il recommande que la GRC mette en oeuvre des programmes sur les relations entre la police fédérale et les collectivités autochtones, et qu'elle participe à des programmes communautaires.

4. Maintien de l'ordre par partenariat et propriété

On recommande l'élaboration d'un concept de «partenariat et de propriété» entre la GRC et la collectivité autochtone, et l'établissement de comités consultatifs non politiques sur la police.

5. Examen des attitudes

On a aussi recommandé de faire passer des examens psychologiques avant le recrutement et de s'efforcer, par la suite, de déceler les attitudes préjudiciables. On propose aussi de fournir une formation transculturelle à tous les membres de la GRC.

6. Programmes supplémentaires visant exclusivement les autochtones

Le financement du programme de services de police autochtones devrait être transféré du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien au ministère du Solliciteur général.

En Ontario et au Québec, on recommande qu'un programme de services de police autochtones établisse des programmes de liaison fédérale, de prévention du crime et de l'application de la loi dans les réserves.

Il est aussi recommandé d'encourager la création d'un corps de gendarmes surnuméraires spéciaux et de rédiger un manuel pratique du policier, dans lequel on décrira les différentes cultures autochtones ainsi que les objectifs des organisations autochtones.

7. Recrutement et formation

Le rapport recommande que les commandants divisionnaires normalisent les descriptions d'emploi, que la GRC amorce des programmes visant à encourager la participation des autochtones et des jeunes, que le processus d'application soit impartial sur le plan culturel et que la désignation de gendarmes spéciaux

soit remplacée par d'autres initiatives de recrutement. On recommande aussi d'accorder aux peuples autochtones les mêmes possibilités de transfert qu'aux membres non autochtones.

▲ Examen du programme d'aide aux étudiants du niveau postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

AUTEUR : Comité permanent des affaires autochtones; président : John Reimer, député
ANNÉE : 1989
AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations
SUJET : Éducation
SUJET SECONDAIRE : Enseignement postsecondaire
SOURCE : Comité de la Chambre des communes

CONTEXTE

Le Conseil du Trésor a approuvé, en 1975, un ensemble de lignes directrices relatives au financement de l'aide au niveau de l'enseignement postsecondaire. Cette politique visait à augmenter le nombre d'autochtones ayant des qualifications universitaires et professionnelles et à rendre les peuples autochtones plus autarciques sur le plan économique. Ces lignes directrices ont formé la base des lignes directrices E-12 approuvées en 1977. Entre 1977 et 1982, des discussions se sont déroulées entre le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et les collectivités indiennes; elles ont porté sur les modifications à apporter aux lignes directrices E-12. Entre 1987 et 1989, on a effectué un examen complet qui a entraîné plusieurs modifications.

Parmi les changements, mentionnons des exigences plus strictes en matière de résidence, l'obligation qu'ont les étudiants de chercher de l'aide financière ailleurs pour compenser le financement du programme, et l'élimination de certaines catégories d'aide, notamment les services d'orientation et certains travaux dirigés. De plus, on a mis fin aux bourses d'encouragement aux études supérieures, on a réduit les échéances pour l'obtention des diplômes, on a réduit la gamme des programmes d'études, et on a limité l'aide au budget principal des dépenses contrairement à la pratique antérieure d'exiger un budget des dépenses supplémentaire pour satisfaire aux demandes de tous les requérants admissibles.

C'est le premier rapport du Comité permanent des affaires autochtones. Vingt-quatre heures après sa formation, le Comité a entamé l'examen du Programme d'aide postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et s'est chargé de résoudre les problèmes de grande envergure causés par les modifications à ce programme.

OBJET

Cet examen a pour objet de recommander des moyens et des mécanismes visant à rendre le programme plus apte à fournir de l'aide postsecondaire aux étudiants autochtones.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Presque tous les témoins et toutes les présentations ont insisté sur l'importance primordiale de l'enseignement, en particulier l'enseignement postsecondaire, pour les peuples autochtones. Les groupes autochtones considèrent que les objectifs en matière d'autonomie gouvernementale, l'autarcie économique et le succès au niveau de l'enseignement supérieur parmi les peuples autochtones sont interdépendants. Sans exception, toutes les présentations faites au Comité ont révélé un grand mécontentement au sujet de bon nombre des principales modifications apportées au programme. Les peuples autochtones ont également souligné qu'ils considéraient l'enseignement postsecondaire comme un droit ancestral ou un droit découlant des traités.

Le Comité a constaté que la collectivité autochtone ne fait pas confiance au gouvernement fédéral et que le gouvernement fédéral et les groupes autochtones ont des opinions divergentes sur ce qui constitue une consultation adéquate. Les étudiants et bon nombre de groupes autochtones ont insisté sur la suspension de toute modification à la politique en attendant l'achèvement d'un processus de consultation bilatéral.

RECOMMANDATIONS

Le Comité a présenté neuf recommandations sous les quatre rubriques suivantes :

1. Consultation

Les recommandations principales concernaient l'établissement d'un processus de consultation complet et efficace entre le gouvernement fédéral et les peuples autochtones. On viserait surtout à s'entendre sur les politiques et les lignes directrices en matière d'enseignement postsecondaire et d'établir une

base de données nationale commune sur l'enseignement postsecondaire autochtone.

2. Droits découlant des traités

Le Comité a estimé qu'il ne pouvait pas décider, sur le plan juridique, si l'enseignement postsecondaire est un droit découlant des traités. Cependant, il a recommandé de créer un forum pour régler ce désaccord.

3. Questions relatives au programme

Selon le Comité, le gouvernement fédéral devrait examiner à fond les présentations adressées au comité sur les questions relatives au programme, et accorder une attention particulière à la situation dans les Territoires du Nord-Ouest et aux dispositions de la Convention de la Baie James et du Nord québécois.

4. Financement

Le Comité a également recommandé que le programme fournisse, chaque année, un financement adéquat à chaque requérant admissible et, à titre d'objectif à long terme, que la gestion du programme soit transférée aux peuples autochtones.

1990

◆ *Document de travail sur les revendications territoriales des premières nations* (1990), voir **Volume 3, Ontario.**

▲ Répercussions des modifications de 1985 à la *Loi sur les Indiens*

AUTEUR : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

ANNÉE : 1990

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJETS : Appartenance, relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones

SUJETS SECONDAIRES : Responsabilités de fiduciaire du fédéral, législation, orientations, institutions, participation à la vie politique et représentation politique
SOURCE : Ministère fédéral

CONTEXTE

En 1985, le Parlement a adopté une série de modifications à la *Loi sur les Indiens* pour la rendre plus compatible avec la *Charte canadienne des droits et libertés.* Les objectifs spécifiques du projet de loi C-31 comportaient trois volets. Le premier était d'éliminer, de la Loi, la discrimination fondée sur le sexe; il consistait à étudier les questions des femmes qui avaient perdu leur statut par le mariage avec des non-Indiens. Ensuite, le projet de loi visait à accorder le droit de se réinscrire comme Indien et d'être membre d'une bande aux personnes admissibles, en particulier les femmes autochtones qui représentaient 58 % de toutes les personnes qui s'étaient inscrites entre 1985 et 1990. Parmi celles-ci, 77 % des femmes ne s'étaient pas seulement inscrites mais aussi réinscrites. Enfin, le projet de loi C-31 prévoyait le transfert du pouvoir de décider de l'appartenance aux effectifs des bandes, du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien aux bandes.

L'augmentation du nombre de personnes qui demandaient à s'inscrire a commencé à exercer des pressions sur les ressources disponibles pour financer les collectivités autochtones et les programmes de soutien gouvernementaux. En outre, les Indiens inscrits semblaient considérer les personnes inscrites en vertu du projet de loi C-31 comme une classe inférieure, ce qui rendait le processus plus compliqué.

Deux ans après l'adoption du projet de loi C-31, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, Bill McKnight, a promis de présenter une évaluation au Parlement avant 1990, afin de répondre aux nouvelles préoccupations causées par le projet de loi. Les modules étudiés dans le présent rapport découlent de cette promesse.

OBJET

Ces modules ont pour objet de présenter les conclusions d'une évaluation globale des incidences du projet de loi C-31 sur les Indiens. Plus précisément, les analyses étudient les répercussions de ce projet de loi sur les Indiens nouvellement inscrits, sur les bandes et les collectivités des réserves, sur les collectivités autochtones en dehors des réserves et sur les programmes gouvernementaux. Cette étude a été effectuée en consultation avec l'Assemblée

des premières nations, l'Association des femmes autochtones du Canada et le Conseil national des autochtones du Canada.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

1. Indiens nouvellement inscrits

En ce qui concerne les répercussions du projet de loi C-31 sur les Indiens nouvellement inscrits, les conclusions ne sont ni imprévues ni inhabituelles. Étant donné que le projet de loi C-31 visait à accorder le droit de se réinscrire et d'être membre d'une bande, il n'est pas surprenant que les personnes qui se sont inscrites l'ont fait en raison de l'identité personnelle et du patrimoine culturel. Les bénéfices en matière de santé et d'éducation ont aussi constitué des facteurs importants pour ceux qui se sont inscrits; cependant, bon nombre des enquêtés qui vivaient à l'extérieur des réserves à l'époque se sont dit quelque peu préoccupés par la qualité de leur vie dans la réserve. En raison des possibilités insuffisantes d'emploi, de la pénurie de logements, des problèmes d'adaptation et du fait d'être inscrit en vertu du projet de loi C-31, ils se préoccupaient davantage de leur retour dans la réserve ou du fait de s'installer dans une réserve pour la première fois.

2. Bandes et réserves

L'étude des attitudes des bandes et des collectivités envers le projet de loi C-31 a révélé un mépris général. Pour bon nombre de peuples autochtones, les modifications faisaient partie d'un processus d'assimilation. D'après eux, les particuliers qu'ils considéraient comme des non-Indiens (enfants non autochtones adoptés par des autochtones) nuiraient à la culture autochtone globale par leurs attitudes ethnocentriques non autochtones si on leur permettait de résider. Des problèmes découlaient aussi du traitement considéré comme inéquitable à cause de la stipulation d'annulation relative à la deuxième génération. Certains peuples autochtones considéraient celle-ci comme une tentative du gouvernement de limiter le nombre d'Indiens inscrits. Plus généralement, on a critiqué, ou plutôt condamné, le processus d'élaboration du projet de loi C-31 en raison de la participation insuffisante des autochtones à sa formulation.

De plus, l'accroissement du nombre de nouveaux requérants a augmenté les coûts de fonctionnement des bandes et aggravé la pénurie de logements déjà existante. Bien que l'on pût construire plus de maisons, certaines bandes ne voulaient pas que l'on utilise les terres disponibles pour construire des logements. L'augmentation du nombre de personnes a également eu des répercussions négatives et positives sur le système d'enseignement. Parmi les

incidences négatives, mentionnons le besoin accru de fonds; à titre de répercussions positives, mentionnons le fait que les Indiens nouvellement inscrits encourageaient les membres ordinaires des bandes à tirer parti des bénéfices de l'enseignement.

Dans l'ensemble, l'étude a constaté que le projet de loi C-31 a eu des incidences positives et négatives sur les bandes. Les répercussions ont été plus prononcées dans certains secteurs et moins dans d'autres. Cela est dû au fait que certaines bandes «acceptaient» un nombre plus grand d'Indiens nouvellement inscrits que d'autres, ce qui se répercutait sur la disponibilité des logements.

3. Collectivités autochtones à l'extérieur des réserves

L'adoption du projet de loi a également causé des problèmes sur le plan du contrôle de l'appartenance aux effectifs d'une bande. Puisque les bandes décidaient de l'appartenance aux effectifs, des difficultés surgissaient lorsqu'une bande particulière ne reconnaissait pas le nouvel inscrit comme un membre, bien que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien le reconnût comme tel. Il est important de se rendre compte du fait que bien qu'un particulier puisse être un Indien inscrit, s'il ne vit pas dans la réserve, certains bénéfices peuvent lui être refusés. Lorsque la bande ne reconnaît pas le particulier, il ne peut pas appartenir à l'effectif de la bande et on lui refuse systématiquement tous les bénéfices découlant de la résidence dans la réserve.

Les bandes estimaient également que les personnes visées par le projet de loi C-31 étaient «différentes». La mesure dans laquelle ce sentiment était exprimé en termes négatifs dépendait d'un nombre de facteurs. Les Indiens nouvellement inscrits étaient acceptés s'ils avaient déjà résidé dans la réserve, s'ils avaient maintenu des relations avec la bande ou s'ils avaient des proches vivant dans la réserve. La confusion et le manque de compréhension des avantages et des responsabilités découlant de la mise en oeuvre du programme à l'intention des Indiens nouvellement inscrits mécontentaient davantage les membres des bandes.

4. Programmes gouvernementaux

Les organismes de service autochtones se sont dit mécontents de l'indifférence du gouvernement fédéral (en termes de soutien financier et d'aide) à l'endroit de la charge de travail accrue (environ 30 %) à laquelle font face les organismes en aidant les nouveaux inscrits à s'installer dans une réserve. On soutient que le gouvernement a fortement sous-estimé le nombre de personnes qui demanderaient à s'inscrire et, après avoir reconnu le problème, le gouvernement n'a pas pris de mesures suffisantes pour remédier à la situation. Cependant,

certains organismes de service ont jugé que le Ministère les avait suffisamment aidés à résoudre leurs problèmes.

Ces études montrent que, malgré les bonnes intentions du gouvernement, les modifications à la *Loi sur les Indiens* ont créé des problèmes supplémentaires tout en en résolvant d'autres.

RECOMMANDATIONS

Cette étude ne contient aucune recommandation officielle. Cela est conforme au désir du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien de créer une base de données sur les effets du projet de loi C-31, plutôt que d'établir une politique gouvernementale. Dans le Module 1 (Enquête sur les autochtones), les auteurs de l'étude sont du même avis que les groupes autochtones qui prônent une participation accrue des Indiens à la prise de décisions gouvernementales concernant des politiques telles que le projet de loi C-31. On considère que cette approche est la seule façon de parvenir à des solutions équitables.

▲ La politique du maintien de l'ordre dans les réserves indiennes

AUTEUR : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
ANNÉE : 1990
AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations
SUJET : Administration de la justice
SUJET SECONDAIRE : Application de la loi
SOURCE : Ministère fédéral

CONTEXTE

À l'instar des autres collectivités, les collectivités indiennes ont connu, au cours des dernières années, une augmentation rapide du nombre de crimes. Les chefs indiens s'interrogent de plus en plus sur l'opportunité des services de police et la capacité des services actuels de répondre aux besoins particuliers des collectivités indiennes. En même temps, le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires se préoccupent de l'augmentation des coûts reliés au maintien de l'ordre dans les réserves. En raison de l'absence d'un cadre de politique

coordonné dans le domaine du maintien de l'ordre dans les réserves, le Conseil du Trésor a décidé qu'il fallait effectuer un examen global.

OBJET

Le groupe d'étude avait pour objectif de décrire les questions, les problèmes et les constatations actuels concernant la prestation de services de police dans les collectivités indiennes. On a demandé au groupe d'étude d'établir et de proposer un ensemble de principes qui faciliteraient la tenue de discussions plus étendues avant l'établissement d'une nouvelle politique fédérale relative au maintien de l'ordre dans les réserves.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Les conclusions portent sur les trois éléments suivants :

1. les besoins et les programmes;
2. la participation des Indiens;
3. les rôles et les responsabilités des gouvernements.

En ce qui concerne les besoins et les programmes relatifs au maintien de l'ordre, on a déterminé les deux objectifs principaux suivants :

1. Des niveaux de service comparables;
2. Des services adaptés aux différences culturelles et des services qui répondent aux besoins spéciaux des collectivités indiennes. En ce qui concerne les programmes couronnés de succès, tels que les programmes de la GRC et des gendarmes spéciaux de l'Ontario, le groupe d'étude a déterminé que certains éléments positifs étaient l'accès à l'expérience et la formation établie, ainsi que l'infrastructure opérationnelle et de soutien. Il a insisté sur la nécessité de programmes souples, aptes à répondre aux besoins en évolution des différentes collectivités.

Pour ce qui est de la participation des Indiens, le groupe d'étude a examiné ce que devrait être la position du gouvernement et la façon d'accroître la participation. Il a proposé que toutes les structures de gouvernement devant être établies soient conformes aux objectifs de l'autonomie gouvernementale des Indiens, et qu'une force de police reflète la composition de la collectivité qu'elle dessert. De plus, les services de police ne devraient pas relever de l'administration locale indienne, mais ils devraient plutôt rendre compte à la collectivité.

Le domaine étudié en dernier a été celui des rôles et des responsabilités du gouvernement. Le groupe d'étude a examiné les rôles des différentes parties

dans la prestation de services de police dans les réserves indiennes, ainsi que le rôle futur du gouvernement fédéral à cet égard. Il a déterminé que les gouvernements fédéral, indiens, provinciaux et territoriaux avaient tous un rôle légitime et important à jouer. C'est aux gouvernements provinciaux et territoriaux qu'il incombait d'adopter les lois appropriées sur le maintien de l'ordre et de fournir des services de police dans les réserves. Il a considéré que le rôle du gouvernement fédéral était de soutenir les initiatives et les programmes relatifs aux services de police destinés exclusivement aux Indiens, les gouvernements indiens participant de plus en plus à la gestion et à l'administration des services de police.

RECOMMANDATIONS

Bien que le groupe d'étude n'ait fait aucune recommandation officielle, il est parvenu à plusieurs conclusions. Dans le domaine des programmes et des besoins, il a conclu que les parties devraient se consulter et négocier les questions de l'accès aux services de police, de l'accès à des services de police adaptés aux différences culturelles, de la prestation de services répondant à des critères régionaux (notamment l'extension des services aux collectivités éloignées) et de la compétence des agents de police.

Dans le domaine de la participation des Indiens, le groupe d'étude a conclu que le gouvernement fédéral devrait encourager la participation et que le maintien de l'ordre devrait être inclus dans la négociation des accords d'autonomie gouvernementale.

En ce qui concerne les rôles et les responsabilités des gouvernements, le groupe d'étude a déterminé que le gouvernement fédéral devrait continuer à contribuer aux ressources financières affectées à des services de police dans les réserves, qui répondent à des critères approuvés par toutes les parties. En appliquant la nouvelle politique, le gouvernement fédéral devrait s'efforcer de fournir des fonds de façon cohérente.

▲ Un nouvel engagement : Déclaration de la Commission canadienne des droits de la personne sur la politique fédérale concernant les autochtones

AUTEUR : Commission canadienne des droits de la personne

ANNÉE : 1990

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones, notamment les citadins

SUJETS : Autonomie gouvernementale, relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones, relations entre les gouvernements provinciaux et les autochtones, droits fonciers issus de traités, revendications, aménagement et gestion du territoire, développement économique, santé, éducation, programmes et services

SOURCE : Organisme fédéral

CONTEXTE

À la suite des affrontements qui ont eu lieu à Kanesatake et Kahnawake (Oka) et sur le pont Mercier, la Commission canadienne des droits de la personne vise, par cette déclaration, à attirer davantage l'attention sur les nombreux problèmes et préoccupations concernant les peuples autochtones du Canada.

OBJET

Par cette déclaration, la Commission canadienne des droits de la personne demande au gouvernement fédéral d'accorder de nouveau la priorité à la solution des problèmes principaux auxquels font face les peuples autochtones.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Tout au long de la déclaration, il est question du fait que les gouvernements fédéral et provinciaux n'ont pas accordé aux affaires autochtones l'importance qu'elles méritent.

On a considéré qu'une analyse globale des problèmes principaux auxquels font face les peuples autochtones dépassait l'étendue du présent rapport. Cependant, la Commission canadienne des droits de la personne a déterminé les trois principaux domaines d'intérêt suivants :

1. Revendications des peuples autochtones

La Commission estime que le processus actuel contient des lacunes. Elle juge que le système actuel est fortement en faveur du gouvernement. Une revendication peut être rejetée simplement sur le conseil juridique du ministère de la Justice, sans que les peuples autochtones ne puissent vérifier la validité de ce conseil. La Commission a été aussi préoccupée par l'exigence qui veut que les revendicateurs renoncent à leurs droits ancestraux et à leurs droits de propriété en contrepartie des avantages prévus dans une entente.

2. Autonomie gouvernementale

La Commission critique à la fois les gouvernements fédéral et provinciaux de ne pas avoir permis plus rapidement aux peuples autochtones de décider davantage de leurs propres affaires, malgré le nombre de rapports publics et parlementaires qui, rédigés au cours de la dernière décennie, reconnaissent qu'il faut accorder rapidement l'autonomie gouvernementale.

La Commission critique également le fonctionnement du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Elle estime qu'il est temps de remplacer les vieilles structures bureaucratiques par une organisation moderne qui reflète le fait que de nombreuses collectivités autochtones gèrent, elles-mêmes, la plupart des programmes.

3. Indépendance économique

La Commission canadienne des droits de la personne indique que le gouvernement n'a pas offert aux autochtones d'options stratégiques qui leur permettraient de bénéficier de la prospérité économique du pays. Elle critique les politiques qui ont permis de réduire, par l'expropriation, la superficie des terres appartenant aux peuples autochtones. Elle précise aussi que le gouvernement n'a pas d'orientation pour lutter contre la pauvreté, la mauvaise santé et les problèmes d'analphabétisme qui accablent les peuples autochtones, non seulement dans les réserves mais aussi dans de nombreux centres urbains.

RECOMMANDATIONS

Une des principales recommandations de la Commission est la création d'un nouveau forum servant à discuter des nombreux et différents problèmes et questions auxquels font face les peuples autochtones. Dans sa déclaration, la Commission demande au gouvernement de former une Commission royale pour s'attaquer à ces problèmes. Voici les autres recommandations :

1. Revendications autochtones

La Commission demande la création d'un organisme tiers, par exemple, une commission indépendante pour l'étude des revendications, qui traitera les revendications territoriales à l'avenir. Elle recommande aussi que la politique en matière de revendications territoriales reconnaisse la nécessité de confirmer et de clarifier les droits des autochtones plutôt que de les éliminer.

2. Autonomie gouvernementale

La Commission recommande que le gouvernement canadien s'engage à remplacer le régime désuet de la *Loi sur les Indiens* par des mesures constitutionnelles et législatives appropriées qui reconnaissent le statut unique des peuples autochtones. Elle recommande aussi que l'on envisage sérieusement de remplacer le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien par un nouvel organisme chargé des relations entre les autochtones et le gouvernement fédéral.

3. Indépendance économique

La Commission demande au gouvernement de s'efforcer de répondre, au cours de la présente décennie, aux besoins fondamentaux de toutes les collectivités vivant dans les réserves, et d'élaborer une politique qui tienne clairement compte des besoins spéciaux des peuples autochtones urbains.

▲ Report of the Joint National Committee on Aboriginal AIDS Education and Prevention (Volume 1: Findings Document; Volume 2: Recommendations for a National Strategy on Aboriginal AIDS Education and Prevention)

AUTEUR : Comité national mixte sur l'éducation des autochtones pour la prévention du SIDA

ANNÉE : 1990

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJET : Santé

SUJET SECONDAIRE : Prévention

SOURCE : Comité bipartite (fédéral-autochtone)

CONTEXTE

Le Comité national mixte sur l'éducation des autochtones pour la prévention du SIDA a été créé en 1989 à titre de partenariat qui a inclus les représentants de 11 organisations autochtones nationales, de Santé et Bien-être social Canada et du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

OBJET

Le Comité national mixte avait pour mandat d'établir une stratégie nationale sur l'éducation des autochtones pour la prévention du SIDA. La stratégie visait à orienter les gouvernements autochtones, le Centre fédéral sur le SIDA et d'autres parties intéressées en déterminant les mesures les plus efficaces dans la lutte contre le SIDA dans les collectivités autochtones.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

1. La recherche a clairement indiqué qu'il fallait établir une stratégie singulière pour répondre aux besoins des peuples autochtones en ce qui concerne l'éducation pour la prévention du SIDA, en raison des différences culturelle, sociale, politique, géographique et linguistique.

   Le Comité a déterminé que, contrairement au gros de la population canadienne, la population autochtone partage des caractéristiques communes avec les populations des pays qui, selon l'Organisation mondiale de la santé, ont un taux élevé d'infection par le VIH (qui cause le SIDA). Dans ces pays, la maladie se transmet surtout par les relations sexuelles entre les hétérosexuels. Ce qui est le plus remarquable, c'est la fréquence élevée de maladies sexuellement transmissibles.

   On a constaté que les jeunes autochtones courent des risques élevés d'être contaminés par le VIH parce qu'ils sont sexuellement actifs et ne se protègent souvent pas, comme le prouve le nombre élevé de grossesses chez les adolescentes. De plus, ils subissent les pressions de conformité qui les poussent à consommer excessivement de l'alcool; certains ont été victimes d'agressions sexuelles et bon nombre d'entre eux sont des sans-abri et des itinérants.
2. On a jugé qu'il fallait accorder la priorité à des programmes communautaires, étant donné que les circonstances des collectivités autochtones étaient hétérogènes et très différentes d'une collectivité à l'autre.
3. Les organisations autochtones ont indiqué que le manque de ressources financières constituait un obstacle principal à l'élaboration et à la prestation de programmes efficaces de prévention contre le SIDA. Le Comité a aussi constaté que de nombreux groupes n'étaient pas au courant du financement à leur disposition.
4. Bien que de nombreuses collectivités autochtones aient témoigné de l'intérêt pour l'établissement et la mise en oeuvre de programmes d'éducation pour la prévention du SIDA, elles ne possédaient pas les compétences nécessaires.

5. Le Comité a jugé qu'il était nécessaire de former des personnes-ressources autochtones car le message de prévention contre le SIDA serait transmis plus efficacement par des autochtones à des autochtones.
6. Il a déterminé qu'il était nécessaire de fournir aux autochtones des renseignements sur le SIDA car ils sont peu informés sur la maladie et ses répercussions éventuelles sur la collectivité autochtone. Ces informations stimuleraient la sensibilisation et la discussion car elles comprendraient des conseils sur la façon dont les particuliers et les collectivités peuvent empêcher la propagation du VIH. Le Comité a également insisté sur l'importance des messages destinés aux personnes qui courent des risques plus élevés.
7. La recherche a montré que sans le soutien de l'ensemble de la collectivité, le changement de comportement durable n'était pas un objectif réaliste. Le Comité a jugé nécessaire que l'ensemble de la collectivité comprenne que le risque de transmission du VIH ne se limite ni aux activités des homosexuels et des bisexuels, ni à l'injection de drogues.
8. Le Comité a déterminé que les données sur le VIH et les renseignements démographiques, nécessaires à la surveillance de la propagation de la maladie, à la planification et à l'évaluation des programmes et à l'affectation des ressources, étaient incomplets ou inexistants dans les collectivités autochtones. Il a également souligné qu'il était important que les personnes sachent si elles sont séropositives afin de ne pas propager la maladie.
9. Les peuples autochtones ont mentionné que la discrimination et la méfiance envers le système médical étaient les obstacles principaux les empêchant de rechercher des services de soins de santé opportuns. Quelques autochtones ont dit qu'ils craignaient que le personnel médical se fasse d'eux une opinion erronée.
10. Le rapport a souligné que le message préventif ne serait pas mis en pratique si les préservatifs et les programmes d'échange d'aiguilles n'étaient pas disponibles.
11. Les études sur les connaissances, les attitudes et le comportement ont grandement servi à évaluer l'efficacité et à fournir des informations précises afin de faciliter la planification.
12. Il existe peu d'études historiques ou anthropologiques sur la façon dont les autochtones perçoivent la sexualité et sur la manière dont l'arrivée et l'adoption forcée des valeurs étrangères ont modifié ces opinions. Le fait de comprendre à fond la sexualité traditionnelle des autochtones pourrait entraîner un changement de comportement motivé sur le plan culturel.
13. Bien que l'on sache très peu de choses sur le sujet, tout laisse supposer que la nature holistique de la médecine traditionnelle peut être bénéfique

pour une personne infectée par le VIH. D'aucuns avaient prétendu que la médecine traditionnelle a réussi à ralentir l'évolution des maladies causées par le VIH et le SIDA.

14. Les incidences économiques du SIDA sur une petite collectivité pouvaient être désastreuses car la maladie affectait surtout les personnes ayant entre 25 et 39 ans.
15. Il fallait examiner soigneusement, en termes de besoins futurs, les répercussions de la politique du gouvernement fédéral consistant à transférer la responsabilité des services médicaux aux gouvernements des premières nations. La formule actuelle de transfert de fonds ne tient pas compte des coûts des services médicaux reliés au SIDA.
16. Au Canada, les autochtones ont les mêmes préoccupations et problèmes à l'égard de l'infection par le VIH que les populations autochtones dans d'autres pays. Il est donc important que l'information soit transmise entre ces groupes.
17. On a reconnu que la stratégie devrait être continuellement surveillée parce que de nouvelles initiatives seront probablement prises, en raison de l'augmentation des connaissances sur l'infection par le VIH et le SIDA.

RECOMMANDATIONS

Le Comité a recommandé l'établissement et la mise en application d'une stratégie relative à l'éducation des autochtones pour la prévention du SIDA par tous les paliers de gouvernement, en raison des besoins particuliers des peuples autochtones. Il a proposé que les activités reliées à la stratégie se déroulent au sein de la collectivité, sur le plan de l'élaboration et de la mise en oeuvre.

Les auteurs du rapport ont proposé d'affecter les ressources financières disponibles à des groupes au sein de la collectivité, et de diffuser sur une grande échelle les informations sur la disponibilité des fonds.

Les auteurs ont recommandé de perfectionner des ressources humaines autochtones par la formation et le partage de l'information avec d'autres collectivités et organismes participant à l'éducation pour la prévention du SIDA. Ils ont encouragé l'établissement de liens entre les groupes communautaires non autochtones et autochtones.

En ce qui concerne les collectivités autochtones, en raison de l'absence de sensibilisation aux questions relatives au SIDA, le Comité a proposé d'élaborer des messages généraux de sensibilisation destinés aux groupes autochtones au Canada. Il a aussi recommandé d'orienter les efforts d'éducation pour la

prévention du SIDA vers certains groupes qui courent des risques plus élevés, c'est-à-dire les jeunes autochtones (enfants des rues).

Les activités d'éducation pour la prévention du SIDA devraient convenir à l'ensemble de la collectivité, y compris les anciens, les parents, les enfants, les décideurs et les prestataires de services.

Le Comité a recommandé d'effectuer des études sur la séroprévalence du VIH au sein des collectivités autochtones afin de surveiller la fréquence des cas, dans le cadre des lignes directrices éthiques établies par Somerville et Gilmore en 1988. Il a aussi indiqué que des examens gratuits de dépistage du VIH devraient être mis à la disposition de tous les autochtones du pays.

Il a proposé que les éléments qui, de l'avis des groupes autochtones, entravent la fourniture de soins de santé soient documentés avec précision et que des mesures soient prises pour les éliminer.

Les auteurs du rapport ont recommandé un certain nombre de domaines de recherche, notamment des études sur les connaissances, l'attitude et le comportement, la sexualité des autochtones, le rôle de la médecine traditionnelle et les méthodes de guérison par rapport au SIDA, les répercussions économiques de cette maladie et ses conséquences pour le transfert de la prestation des soins de santé du gouvernement fédéral aux gouvernements des premières nations.

Le Comité a proposé que le gouvernement fédéral finance la participation des peuples autochtones du Canada à une conférence internationale sur les peuples autochtones et le SIDA.

Enfin, les auteurs ont recommandé de mettre sur pied un mécanisme visant à faciliter la participation continue des autochtones à la surveillance de l'efficacité de la Stratégie nationale sur le SIDA.

▲ Questions en suspens : programme d'action pour tous les Canadiens dans les années 1990

AUTEUR : Comité permanent des affaires autochtones; président : Ken Hughes, député

ANNÉE : 1990

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJETS : Autonomie gouvernementale, Constitution, relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones

SUJETS SECONDAIRES : Structures et processus de négociation, mise en oeuvre, traités, orientations, institutions
SOURCE : Comité de la Chambre des communes

CONTEXTE

Le Comité permanent des affaires autochtones a achevé une série d'audiences visant à évaluer les priorités et les préoccupations en matière de politiques clés relatives aux peuples autochtones, au niveau national. Il était évident que, pour la plupart des peuples autochtones au Canada, la qualité de la vie était loin d'être satisfaisante et que certaines questions politiques, juridiques et constitutionnelles très importantes n'étaient pas encore résolues. En particulier, les conséquences de l'Accord du lac Meech se faisaient encore ressentir, aucune disposition ne prévoyant l'enchâssement des droits des autochtones.

OBJET

Le apport a pour objet principal de partager certaines connaissances que le Comité avait accumulées et de fournir un aperçu préliminaire des affaires autochtones. On souligne que le rapport ne vise pas à fournir des recommandations.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le document a indiqué que l'autonomie gouvernementale était un domaine prépondérant de préoccupations et l'a divisée en sujets secondaires, en reconnaissant les relations réciproques entre ces derniers. Ces sujets sont les suivants :

1. les questions territoriales;
2. les questions constitutionnelles;
3. les droits découlant des traités;
4. les relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones;
5. la justice;
6. les traités internationaux.

Le rapport a relevé d'autres questions qui ne se rapportent pas directement à l'autonomie gouvernementale. Ce sont les suivantes :

7. les femmes autochtones;
8. les autochtones vivant à l'extérieur des réserves;
9. l'environnement;

10. les services sociaux;
11. les questions du Nord;
12. l'économie traditionnelle;
13. les questions des droits de la personne.

Le Comité a estimé que le processus de résolution des questions territoriales était trop lent et a indiqué que des problèmes existaient dans la définition des intérêts juridiques des autochtones en ce qui concerne les terres.

La question constitutionnelle comportait les deux aspects suivants :

1. Les peuples autochtones voulaient souligner, à l'intention du public canadien, la nécessité de relancer les discussions constitutionnelles concernant l'Accord du lac Meech, et la clause de la société distincte pour le Québec en particulier;
2. pour ce qui est de la disposition relative à l'autonomie gouvernementale, on a estimé que le gouvernement fédéral devrait étendre son activité en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

En ce qui concerne les droits découlant des traités et les relations avec les nations signataires de traités, le Comité a déterminé que les trois sujets suivants étaient importants :

1. le gouvernement fédéral ne respectait pas l'esprit et l'objet des traités;
2. la politique en matière de revendications ne permettait pas de traiter adéquatement des droits politiques et juridiques revendiqués par les peuples signataires de traités;
3. il n'y avait pas de mécanisme de règlement des litiges en ce qui a trait aux traités.

Les préoccupations exprimées au sujet des relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones comportaient les deux aspects suivants :

1. les relations avec le gouvernement fédéral en général;
2. les relations avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien en particulier.

Le Comité a souligné la question du renouvellement des rapports de type fiduciaire avec le gouvernement fédéral d'une façon conforme aux aspirations d'autonomie gouvernementale des autochtones.

Il a déterminé un certain nombre de problèmes reliés en particulier au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien :

1. Il a estimé que les paramètres de pouvoir établis pour la politique en matière de négociation de l'autonomie gouvernementale n'étaient pas suffisamment élevés.
2. Bon nombre d'organisations autochtones ont exprimé leur incertitude au sujet de l'examen du secteur des terres, des revenus et de la fiducie du Ministère.
3. Il y avait une controverse continue au sujet du projet de loi C-31.
4. Les dispositions financières étaient trop complexes et avaient été établies d'une façon improvisée.
5. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien n'avait pas assez d'antécédents en matière de consultation et a connu de nombreux litiges avec la communauté autochtone.

Le rapport a indiqué que plusieurs provinces venaient de terminer ou étaient en train d'effectuer des enquêtes concernant la justice et les peuples autochtones, et que celles-ci avaient révélé des problèmes dans tous les aspects du système judiciaire.

Le Comité a fait référence à des décisions de tribunaux canadiens qui montrent que les traités internationaux, tels que la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, ont souvent eu des répercussions négatives sur les droits des peuples autochtones, et que la légitimité de ces ententes était maintenant remise en question.

Le Comité a indiqué qu'il était au courant des préoccupations des femmes autochtones et a précisé que l'Association des femmes autochtones du Canada n'avait pas pu comparaître pendant ces audiences.

Le fait que les Indiens vivant à l'extérieur des réserves et les Indiens non inscrits ont moins accès aux services gouvernementaux a été considéré comme une question dont il faut s'occuper immédiatement. La qualité de la vie de nombreux peuples autochtones urbains a été décrite comme étant extrêmement mauvaise.

En ce qui concerne l'environnement, le Comité a indiqué que les peuples autochtones continuent à subir les effets ravageurs de l'exécution de mégaprojets. Il a déterminé qu'il était nécessaire de trouver une manière de concilier des valeurs contradictoires et souvent incompatibles, et qu'il fallait consulter les collectivités autochtones.

Le Comité a soulevé des questions telles que l'habitation, l'éducation, la santé et le bien-être. Il a indiqué l'existence d'une crise du logement dont il faut s'occuper immédiatement. Il a insisté sur le fait que les peuples autochtones veulent décider de l'éducation et de la garde des enfants.

Il a constaté la complexité des questions du Nord en faisant référence aux préoccupations des Inuit au sujet des affaires circumpolaires et de la répartition des pouvoirs entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

Il a mis l'accent sur l'importance primordiale de l'économie traditionnelle pour les cultures autochtones, ainsi que sur la menace que représentent les militants pour la défense des animaux pour les activités traditionnelles.

Le Comité a retenu quatre questions relatives aux droits de la personne concernant les peuples autochtones :

1. la discrimination et l'équité en matière d'emploi;
2. les peuples autochtones dans le système judiciaire;
3. les initiatives internationales en matière de droits de la personne;
4. les droits des femmes à l'égalité aux termes de la *Loi sur les Indiens*.

RECOMMANDATIONS

Les éléments suivants ne sont pas des recommandations formelles, mais des propositions que le Comité a recueillies auprès de ses témoins. Certaines questions ne sont pas accompagnées de propositions.

En ce qui a trait aux revendications territoriales, on a proposé à plusieurs reprises que les processus concernant les revendications, y compris les dispositions de soutien financier, soient gérés ou contrôlés par un organisme ne relevant ni du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, ni du ministère de la Justice.

Le Comité parlementaire spécial sur l'autonomie gouvernementale des Indiens a aussi recommandé l'expansion des activités fédérales exercées en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'activité législative du gouvernement fédéral s'étendrait à de nouveaux domaines touchant les peuples autochtones, qui relèveraient autrement de la juridiction provinciale.

Plusieurs sources ont recommandé d'établir une certaine forme de tribunal indépendant d'étude des revendications pour traiter des dossiers concernant les droits découlant des traités.

Pour ce qui est des dispositions financières, le Comité a indiqué qu'il fallait examiner le système actuel de financement des gouvernements autochtones.

Le Comité a recommandé d'effectuer une étude sur les processus de consultation. Plus précisément, il a proposé d'obtenir les opinions de la collectivité autochtone et du gouvernement sur les questions suivantes :

1. la consultation dans le cadre du processus d'établissement de politiques;
2. les mécanismes de règlement de litiges relatifs aux programmes discrétionnaires;
3. l'utilisation de mécanismes de rechange, plutôt que le litige, pour résoudre des différends concernant les droits;
4. la façon d'aborder les différends qui sont une combinaison des points 2) et 3).

Le rapport a indiqué que le gouvernement fédéral devrait jouer, d'un point de vue national, un rôle important dans l'examen des enquêtes judiciaires provinciales.

▲ «Ma langue à moi», Alphabétisation : les autochtones font le point. Quatrième rapport du Comité permanent des affaires autochtones

---

AUTEUR : Comité permanent des affaires autochtones; président : Ken Hughes, député

ANNÉE : 1990

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJETS : Éducation, langue, culture

SUJETS SECONDAIRES : Enseignement primaire et secondaire, formation des adultes, programmes d'études, relations et responsabilités financières

SOURCE : Comité de la Chambre des communes

CONTEXTE

C'est le quatrième rapport présenté à la Chambre des communes par le Comité permanent des affaires autochtones. Après avoir tenu une série de réunions de consultation générale avec des organismes nationaux représentant les peuples autochtones, le Comité a décidé d'étudier l'alphabétisation à titre de projet à court terme. On a tenu des audiences publiques, du 26 avril au 20 juin 1990, à Ottawa, à Vancouver, dans la réserve de Siksika (Alberta), à Regina, à Winnipeg et à Halifax. On a reçu au total 68 présentations.

OBJET

L'année 1990 ayant été décrétée Année internationale de l'alphabétisation, le Comité a cherché à déterminer comment l'alphabétisation influençait des questions telles que le développement économique, l'autonomie gouvernementale et la qualité de la vie en général. Il a aussi mené des enquêtes sur la qualité de l'enseignement élémentaire et secondaire et sur l'accès à l'enseignement.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Selon le Comité, le problème principal semble être l'insuffisance d'écoles dans la collectivité. Le Comité a déterminé que l'expérience des parents par rapport aux pensionnats peut les avoir poussés à transmettre, à leurs enfants, des attitudes négatives au sujet de l'enseignement non communautaire. En outre, les écoles non communautaires n'offrent pas de programmes d'études pertinents et n'enseignent pas dans les langues autochtones.

Le Comité a également mené des enquêtes sur le nombre de langues autochtones qui ont été perdues ou qui risquent de l'être. Il a constaté qu'on fait peu de choses pour préserver ces langues et les traditions culturelles qu'elles englobent.

Le Comité a abordé la question de l'alphabétisation en termes du pouvoir qu'elle confère et de l'estime de soi qu'elle peut raffermir. Il a constaté que l'on n'a pas encore répondu à la question suivante en matière de juridiction intergouvernementale : qui est chargé de l'éducation des autochtones?

Enfin, le Comité s'est efforcé de déterminer les caractéristiques d'un programme d'alphabétisation efficace. Il a indiqué qu'il faut en premier lieu que les programmes soient offerts au sein de la collectivité et gérés par celle-ci et qu'ils consolident la langue de l'étudiant. Enfin, ils doivent permettre aux étudiants de fonctionner dans leur collectivité autochtone et dans la collectivité non autochtone.

RECOMMANDATIONS

Ce rapport contient 17 recommandations, les plus importantes étant les suivantes :

1. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devraient soutenir l'enseignement des langues maternelles parmi tous les peuples autochtones. Il faudrait établir un institut ou une fondation pour préserver les langues autochtones;

2. Toutes les lois concernant l'autonomie gouvernementale devraient être traduites dans la langue autochtone pertinente ainsi qu'en français et en anglais;
3. Il faudrait mettre sur pied un groupe d'étude national sur l'enseignement autochtone afin d'aborder des questions telles que les programmes d'études, l'enseignement des langues autochtones, l'alphabétisation et les obstacles à l'emploi;
4. Les peuples autochtones devraient participer à la négociation d'ententes cadres sur les frais de scolarité, et les gouvernements fédéral et provinciaux devraient collaborer à la résolution des problèmes en matière de juridiction dans le domaine de l'enseignement;
5. Il faudrait amorcer, d'ici deux ans, un financement à long terme en vue de préserver les langues autochtones;
6. Les collectivités devraient être habilitées à atteindre leurs propres objectifs en matière d'alphabétisation lorsque cela est possible, et à établir leurs propres programmes d'études;
7. Le Service correctionnel du Canada devrait consolider ses programmes d'alphabétisation à l'intention de la population de détenus autochtones. Il faudrait considérer les centres d'accueil comme un élément clé dans la mise en oeuvre des programmes d'alphabétisation.

1991

▲ Bâtir une nouvelle relation avec les premières nations de la Colombie-Britannique : réponse du Canada au Rapport du Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique

AUTEUR : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

ANNÉE : 1991

AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations

SUJETS : Relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones, autonomie gouvernementale, revendications, droits fonciers issus de traités

SUJETS SECONDAIRES : Traités, structures et processus de négociation, revendications globales, revendications particulières, commissions et institutions

SOURCE : Ministère fédéral

CONTEXTE

Le 25 septembre 1990, le premier ministre Brian Mulroney a annoncé le Programme pour les autochtones du gouvernement fédéral. L'un des quatre piliers de ce programme était la résolution équitable et opportune des revendications territoriales des autochtones au Canada. La Colombie-Britannique doit relever des défis spéciaux à cet égard car plus de 75 % des revendications globales actuelles au Canada proviennent des premières nations de la Colombie-Britannique. Afin de s'attaquer à ces difficultés, les gouvernements fédéral et provinciaux et les premières nations de la Colombie-Britannique ont créé un groupe d'étude mixte afin d'examiner l'étendue, l'organisation et le processus qui permettront la négociation efficace des réclamations globales en Colombie-Britannique, et de faire des recommandations à cet égard. Le groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique a été créé en décembre 1990; le 3 juillet 1991, il faisait paraître un rapport unanime contenant 19 recommandations.

OBJET

Le présent document est la réponse du gouvernement fédéral aux 19 recommandations du Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le document trace les grandes lignes de la réponse du gouvernement fédéral à deux grands ensembles de recommandations du groupe d'étude : un ensemble de recommandations concerne le processus de négociation proposé; l'autre concerne l'étendue proposée des négociations.

1. Processus de négociation proposé

a) La contribution fédérale

Le gouvernement fédéral accepte les recommandations concernant son rôle dans le processus de négociation. Par conséquent, il devra fournir des ressources afin de soutenir un processus tripartite accéléré comprenant l'établissement d'un bureau fédéral principal en Colombie-Britannique, la nomination de négociateurs et l'assurance que d'autres ministères fédéraux participeront au règlement des revendications.

b) La contribution provinciale

Le document propose le partage des coûts globaux, le gouvernement fédéral fournissant 70 % des coûts financiers du règlement, et le gouvernement provincial 30 % des coûts financiers ainsi que les terres et les ressources.

c) La Commission des traités de la Colombie-Britannique

Le gouvernement fédéral appuie la création d'une commission des traités indépendante en Colombie-Britannique devant être établie dans le cadre d'une entente avec la province et les premières nations, dès que le mandat et le partage des coûts auront été établis. La commission devra faciliter le règlement plutôt que de le négocier. Le gouvernement fédéral soutient aussi un système de financement qui permettrait à la commission d'utiliser les critères établis pour affecter les fonds servant à la participation des premières nations aux négociations des revendications.

2. Étendue proposée des négociations

Le rapport décrit les domaines que le gouvernement fédéral considère comme devant faire l'objet des négociations, à savoir les accords relatifs aux terres et aux ressources, les accords concernant l'autonomie gouvernementale et la participation des premières nations. En ce qui concerne la participation des premières nations, le gouvernement fédéral s'engage à négocier avec les 20 premières nations de la Colombie-Britannique dont on a accepté de négocier les revendications globales, et il accepte de traiter avec toutes les autres premières nations de la Colombie-Britannique par l'intermédiaire de la commission des traités. Le gouvernement fédéral accepte aussi de respecter les droits découlant des traités actuels et de ne plus exiger que les premières nations de la Colombie-Britannique démontrent qu'elles utilisent de façon continue les ressources afin de commencer les négociations.

Le rapport soutient que les revendications particulières (concernant à la fois le respect des traités ou la mauvaise gestion des terres ou des ressources indiennes) continueront à être traitées dans le cadre d'un processus distinct, établi antérieurement. Les autres questions qui exigent des solutions, mais qui ne font pas partie des traités officiels, seront traitées par le gouvernement fédéral et les premières nations dans le cadre de discussions distinctes.

RECOMMANDATIONS

Le document ne contient aucune recommandation officielle. Cependant, il souligne que le gouvernement fédéral accorde la priorité à l'information du public pour que le processus réussisse et qu'il soit équitable. À cette fin, le rapport indique que le gouvernement fédéral s'est engagé à soutenir un

programme d'éducation publique et d'information globale visant tous les résidents de la province, devant être élaboré et mis en oeuvre en collaboration avec la province et les premières nations de la Colombie-Britannique.

▲ La création de choix : Rapport du groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale

AUTEUR : Groupe de travail sur les femmes purgeant une peine fédérale

ANNÉE : 1991

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones, notamment les femmes

SUJET : Administration de la justice

SUJET SECONDAIRE : Services correctionnels

SOURCE : Commission bipartite (organisme fédéral/non gouvernemental)

CONTEXTE

Le Groupe de travail sur les femmes purgeant une peine fédérale a été créé en mars 1989 par le commissaire du Service correctionnel du Canada en collaboration avec l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry.

Le rapport mentionne plusieurs éléments qui ont nécessité la création du groupe d'étude, à savoir : l'analyse, par des féministes, des problèmes des femmes purgeant une peine fédérale était devenue plus plausible; les peuples autochtones voulaient décider davantage de la justice pour leur peuple; plusieurs éléments n'étaient pas conformes à la Charte, notamment l'inégalité des services fournis aux détenus et aux détenues; les recommandations du Rapport Daubney de fermer la Prison des femmes; l'adoption de la Mission du Service correctionnel du Canada qui comporte l'engagement de répondre aux besoins des femmes purgeant une peine fédérale; le Groupe de travail sur les programmes communautaires et institutionnels qui demandait l'amélioration des programmes s'adressant aux femmes purgeant une peine fédérale; et les tragédies qui ont récemment eu lieu dans la Prison des femmes, notamment les suicides et l'agitation générale.

Le groupe d'étude a également répondu aux rapports de commissions et de groupes d'étude gouvernementaux qui, depuis 1934, étudient les problèmes des femmes purgeant une peine fédérale. Ces rapports ont souligné les

problèmes suivants : l'inopportunité de la Prison des femmes; la sécurité excessive qui caractérise les prisons pour femmes; l'absence de programmes, en particulier dans les domaines de l'alcoolisme et de la toxicomanie, de la formation professionnelle, et de la planification prélibératoire et postpénale; la séparation des femmes purgeant une peine fédérale de leurs familles; les besoins non satisfaits des femmes francophones; les besoins non satisfaits des femmes autochtones; la nécessité du partage des responsabilités avec les provinces et la collectivité; et l'inefficacité de l'incarcération comme moyen de favoriser la réinsertion sociale.

OBJET

Dans le cadre du Groupe de travail sur les femmes purgeant une peine fédérale, les membres doivent examiner la gestion correctionnelle des femmes purgeant une peine fédérale, du début de la durée de la peine jusqu'à la date d'expiration du mandat, et ils doivent établir une politique et un plan qui orienteraient ce processus en fonction des besoins singuliers et spéciaux de ce groupe.

Les membres autochtones du groupe d'étude estiment que le rapport du groupe est le premier rapport sur les services correctionnels qui reconnaisse l'opinion et l'expérience des autochtones. De plus, les femmes autochtones ont grandement contribué au rapport, à la fois comme membres d'organisations autochtones et comme représentantes de femmes autochtones purgeant une peine fédérale.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le groupe d'étude a constaté que plusieurs problèmes se posaient en ce qui concerne la situation des femmes purgeant une peine fédérale, à savoir :

1. Le logement

Le groupe d'étude a constaté que la Prison des femmes laissait à désirer; il a déterminé que la sécurité excessive, le bruit, la mauvaise aération et l'insuffisance d'espace pour l'interaction communautaire et la mise en oeuvre de programmes étaient des problèmes inhérents aux structures physiques actuelles. Il a aussi jugé que les besoins des femmes autochtones n'étaient pas satisfaits dans la Prison des femmes à cause du manque d'espace pour les cérémonies et les contacts avec les anciens, ainsi que du manque d'accès à l'extérieur.

2. La désagrégation géographique

Bon nombre de femmes purgent une peine fédérale dans la Prison des femmes car elles ne sont pas admissibles à demeurer dans leur province natale en vertu d'une entente d'échange de services ou parce qu'elles ont choisi la Prison des femmes en raison de la gamme plus vaste de programmes qu'elle offre. Ces femmes doivent aussi subir la séparation de leur foyer et de leur famille.

3. Les programmes

On considère que les programmes destinés aux femmes purgeant une peine fédérale sont inadéquats : il existe des disparités flagrantes entre les programmes offerts dans les établissements provinciaux, dans la Prison des femmes et dans les établissements abritant des détenus; et le nombre de programmes est insuffisant, en particulier ceux destinés aux détenus à long terme et aux femmes autochtones.

4. Les femmes autochtones

Les réalités uniques des femmes autochtones ne sont pas reconnues : on n'accorde pas aux anciens et aux chamans le même statut qu'aux aumôniers, aux médecins ou aux psychologues, et les programmes sont en grande partie mis en oeuvre par des Blancs.

5. La participation à la collectivité

La collectivité n'encourage pas suffisamment la participation des femmes purgeant une peine fédérale.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations visent à fournir aux femmes des choix utiles à court terme, mais elles sont établies dans un contexte qui nécessite un changement fondamental à long terme de la réponse du système de justice pénale aux femmes en conflit avec la loi. Les modifications proposées représentent un pas important vers la réalisation des objectifs à long terme consistant à créer et à utiliser des options en matière de justice réparatrice au sein de la collectivité, et à établir un système judiciaire autochtone de rechange.

Le groupe d'étude propose une approche holistique qui comporte des principes d'habilitation, des choix utiles et responsables, le respect et la dignité, un milieu très positif et le partage de la responsabilité. Conformément

à ces principes, le groupe de travail décrit son énoncé de principe de la façon suivante :

> Le Service correctionnel du Canada, avec le soutien des collectivités, a la responsabilité de créer le milieu qui habilite les femmes purgeant une peine fédérale à faire des choix utiles et responsables afin de vivre avec dignité et respect.

Les recommandations du groupe de travail comportent trois éléments principaux qui doivent être considérés comme une seule recommandation, conformément à l'approche holistique : la construction d'établissements régionaux pour femmes, la création d'une loge de guérison pour autochtones et l'élaboration d'une stratégie de mise en liberté dans la collectivité.

1. Établissements régionaux pour femmes

Le plan recommandé prévoit la construction de cinq établissements régionaux pour femmes partout au Canada. Ils seront situés à Halifax, à Montréal, dans la région centre ou sud-ouest de l'Ontario, à Edmonton et dans les basses terres de la Colombie-Britannique, ou près de ces villes et régions. Ces établissements doivent être achevés d'ici la fin de l'année financière 1993-1994. Ils offriront divers programmes, notamment des programmes destinés aux peuples autochtones. Les programmes autochtones permettront aux anciens d'avoir accès de façon illimitée aux établissements et fourniront de l'espace à l'intérieur et à l'extérieur pour les cérémonies et les rassemblements ainsi qu'un espace réservé aux étuves. Des cours d'études autochtones pourraient être offerts dans le cadre de contrats avec des collectivités et des organisations autochtones. Une partie du personnel pourrait être d'origine autochtone et tout le personnel doit être sensible à la spiritualité et aux priorités culturelles des détenus autochtones.

2. Loge de guérison pour autochtones

Une loge de guérison, où les femmes autochtones purgeant une peine fédérale pourraient purger l'ensemble ou une partie de leur peine, sera établie à un endroit des Prairies, approuvé à la fois par les collectivités autochtones et le Service correctionnel du Canada. La conception et la gestion de la loge de guérison, ainsi que les programmes offerts par celle-ci, seront fondés sur une approche holistique des besoins des femmes autochtones purgeant une peine fédérale. La loge permettra la participation des anciens et de guérisseurs et offrira un programme d'extension des services afin de faciliter la mise en liberté dans la communauté. De plus, elle permettra l'administration non hiérarchique et le recrutement de personnel autochtone qui jouera le rôle de modèles de comportement positif pour les femmes purgeant des peines.

3. Stratégie de mise en liberté dans la collectivité

Le plan recommande l'établissement, dans d'autres collectivités partout au Canada, d'autres centres de mise en liberté dans la collectivité, à l'intention des femmes. Ces centres comprendront des foyers de transition traditionnelle, des centres autochtones, des unités satellites, le placement dans des foyers, des centres de traitement de la toxicomanie et des centres polyvalents pour femmes. Les centres de mise en liberté dans la collectivité offriront une vaste gamme de programmes et de services aux femmes qui n'ont plus besoin d'être gardées en milieu fermé ou ne sont plus tenues de l'être juridiquement.

▲ Les chemins de la réussite : stratégie de l'emploi et de la formation des autochtones

---

AUTEUR : Emploi et Immigration Canada, Groupe de travail sur l'emploi et la formation des autochtones

ANNÉE : 1991

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJETS : Stimulation de l'emploi, éducation, relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones, institutions communautaires.

SUJETS SECONDAIRES : Formation et perfectionnement, discrimination, formation des adultes, formation professionnelle, installations et établissements, orientations, institutions

SOURCE : Ministère fédéral

CONTEXTE

Les organisations autochtones avaient exprimé leur préoccupation au sujet du rôle joué par Emploi et Immigration Canada (EIC) dans le perfectionnement des ressources humaines autochtones et de l'efficacité de ses programmes d'emploi et de formation par rapport à leurs besoins. C'est afin de résoudre ces préoccupations qu'EIC a formé le Groupe de travail concernant l'emploi et la formation des autochtones. Ce groupe était constitué de représentants de six organisations autochtones nationales, de professionnels de la formation autochtones issus des différentes régions du Canada ainsi que de représentants de l'administration centrale et des bureaux régionaux d'EIC. Le document dont il est ici question représente le fruit de leurs efforts.

OBJET

Le groupe de travail avait pour but d'examiner les programmes et les services d'EIC à l'intention des peuples autochtones, de participer à la conception de nouveaux programmes et de formuler des recommandations en vue d'améliorer et de rationaliser l'ensemble du processus d'emploi et de formation des autochtones.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le rapport compte deux volumes. Le document de fond fournit des renseignements sur les programmes et les services d'EIC à l'intention des peuples autochtones et examine dans quelle mesure ces programmes et services ont su répondre aux besoins des peuples autochtones. Le document d'orientation et de mise en oeuvre énonce cinq principes de partenariat visant principalement à améliorer les rapports entre EIC et les peuples autochtones. Ces principes, considérés comme le fondement d'une collaboration visant à l'amélioration des programmes d'EIC, constituent les recommandations du groupe de travail.

Le document de fond compte 11 chapitres, mettant chacun l'accent sur un programme ou un aspect différent du système d'emploi et de formation des autochtones.

1. Problèmes et stratégies

Le rapport décrit la triste situation que vivent les peuples autochtones en général en ce qui concerne l'emploi et la rémunération, mettant particulièrement l'accent sur les difficultés auxquelles sont confrontées les femmes autochtones. EIC révèle que ses efforts de formation et d'emploi connaissent deux fois moins de succès dans le cas des participants autochtones que dans le cas des participants non autochtones. Le groupe de travail en arrive à la conclusion qu'il faudrait que la réalisation et le contrôle des activités de formation et d'emploi soient confiés aux collectivités et aux organisations autochtones pour que ces activités soient couronnées de succès.

2. Examen du Programme de la planification de l'emploi

Les groupes autochtones ont exprimé un certain nombre de préoccupations au sujet du Programme de la planification de l'emploi.

a) Les différents volets du programme ne favorisent pas le développement des moyens de planification des ressources humaines au sein des organisations et des collectivités autochtones.

b) Les groupes autochtones sont souvent obligés de faire correspondre leurs besoins en formation aux exigences du Programme de la planification de l'emploi.

c) Il arrive fréquemment que les différents volets du Programme de la planification de l'emploi ne soient pas conçus pour répondre aux besoins ou aux situations propres à la clientèle et aux collectivités autochtones.

d) La durée de la plupart des programmes d'EIC ne laisse pas suffisamment de temps aux participants pour compléter leur alphabétisation ou parfaire leurs compétences professionnelles.

e) Les différents programmes de formation faisant partie du Programme de la planification de l'emploi ne tiennent pas compte de l'alphabétisation.

f) Les groupes autochtones ont peu été associés aux premières étapes du Programme de la planification de l'emploi, soit la définition des priorités budgétaires et des programmes.

g) L'actuel mode de planification du budget et des ressources, fondé sur des cycles d'un an, empêche toute vision à long terme.

3. Services

Le groupe de travail a constaté que les autochtones ont souvent une perception négative de l'uniformité du mode de prestation des services en vigueur dans les centres d'emploi du Canada (CEC). Le groupe s'est aperçu que, si les différences culturelles expliquent une bonne partie des difficultés, la taille, le caractère formel et le mode de fonctionnement de la plupart des CEC y contribuent également. La relative liberté dont jouissent les CEC, qui peuvent appliquer les règles et règlements de manière sélective, en fonction des besoins de la clientèle, a amené un grand nombre d'autochtones à penser que les services étaient arbitraires et dépourvus d'uniformité. Le groupe de travail en est venu à la conclusion qu'il sera peut-être impossible d'éliminer ces perceptions, vu la taille et la nature du réseau organisationnel d'EIC et le nombre de points de service destinés aux groupes autochtones. Les programmes d'extension des services d'EIC pourraient s'avérer utiles à cet égard, mais dans l'ensemble, le groupe de travail a jugé que la meilleure solution serait de confier la prestation des services aux groupes et aux organisations des collectivités autochtones.

4. Équité en matière d'emploi

Selon le document de fond, les programmes d'équité en matière d'emploi ont connu peu de succès dans le cas des autochtones, en dépit du fait qu'il existe un nombre important d'autochtones suffisamment qualifiés pour occuper les

postes à pourvoir. Le groupe de travail a estimé que, pour résoudre ce problème, il y aurait peut-être lieu d'utiliser davantage un certain nombre de programmes d'EIC, tels que le Programme des stagiaires autochtones et le Programme de maintien en emploi à l'intention des groupes désignés. On a également reconnu la nécessité d'une plus grande consultation et d'une meilleure coordination des objectifs locaux concernant les ressources humaines et des politiques d'équité en matière d'emploi.

5. Allocations de formation

Le groupe de travail a jugé que les allocations de formation destinées aux participants aux programmes de formation sont insuffisantes dans le cas des autochtones vivant en milieu urbain, qui ont souvent à composer avec un coût de la vie élevé. Dans le cas des mères seules qui doivent faire garder leurs enfants, l'allocation ne couvre même pas les frais de garde. Le groupe de travail a conclu que le montant des allocations de formation doit être suffisamment élevé pour ne pas constituer un obstacle à la participation aux programmes de formation.

6. Utilisation des fonds de l'assurance-chômage à des fins de formation

Le rapport souligne que le fait de diriger vers des programmes de formation les autochtones touchant des prestations d'assurance-chômage n'aurait qu'un effet minime sur les besoins en perfectionnement professionnel des Indiens vivant sur les réserves, étant donné que seule une faible proportion des autochtones qui reçoivent des prestations d'assurance-chômage vivent sur les réserves. Le groupe de travail a constaté que les mécanismes d'utilisation des fonds de l'assurance-chômage à des fins de formation empêchent les autochtones d'avoir accès aux programmes de formation, étant donné les limites imposées à l'utilisation des prestations d'assurance-chômage pour la scolarisation et le caractère insatisfaisant des critères de participation aux programmes de création d'emplois.

7. Formation des bénéficiaires de l'aide sociale

C'est en 1985, avec l'adoption de la stratégie multidimensionnelle, que les différents ordres de gouvernement ont déployé leurs premiers efforts en vue de transformer des programmes d'aide sociale passifs en des programmes plus dynamiques, comme des programmes de formation professionnelle. Cette stratégie permettait aux responsables d'EIC et du Régime d'assistance publique du Canada de réorienter des crédits destinés à l'aide sociale vers des programmes d'emploi et de formation. Le groupe de travail a toutefois

trouvé difficile d'évaluer les effets de ce programme, étant donné que les provinces ne tiennent pas de relevé précis de la clientèle autochtone.

8. Stratégie canadienne de développement économique des autochtones

Au mois d'avril 1989, le gouvernement du Canada annonçait le lancement de la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones (SCDEA). Cette stratégie avait pour but d'établir un nouveau moyen de coordonner l'action d'EIC, du ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAIN) et d'Industrie, Sciences et Technologie Canada (ISTC) ainsi que d'accorder des crédits de 873 millions de dollars sur cinq ans au MAIN et à ISTC afin de leur permettre de réaliser des programmes de développement communautaire et de développement d'entreprises commerciales. L'instauration de ce programme ne s'est pas accompagnée d'une augmentation du budget d'EIC, bien que ses responsabilités s'en soient trouvées accrues. EIC a fait siens les objectifs de la SCDEA, à savoir : associer les autochtones à l'élaboration de la stratégie de planification locale d'EIC; fixer des taux de participation des autochtones aux programmes et aux services d'EIC; assurer la souplesse des programmes; répartir les ressources d'une manière qui tienne compte des taux de chômage parmi la population autochtone; faire appel aux institutions autochtones pour assurer la réalisation des programmes et des services d'EIC; compléter les programmes et les services locaux et provinciaux. La SCDEA invitait EIC à mettre l'accent sur le perfectionnement des compétences et la stimulation de l'emploi en milieu urbain, par l'intermédiaire du Programme de la planification de l'emploi. Étant donné que la SCDEA est d'abord un programme de développement économique, par opposition à un programme de perfectionnement des ressources humaines, l'influence d'EIC parmi les principaux intervenants gouvernementaux s'en est trouvée marginale. En outre, l'ajout de programmes à l'intention des autochtones vivant en milieu urbain fait craindre le transfert d'une partie des fonds d'EIC des réserves aux zones urbaines, ce qui engendre des tensions.

9. Programme des stagiaires autochtones

Le Programme des stagiaires autochtones procure des possibilités d'emploi d'été aux étudiants autochtones des niveaux secondaire et postsecondaire. Le groupe de travail a constaté que le programme connaît du succès et qu'il est populaire à la fois parmi les étudiants et le personnel d'EIC.

10. Ententes fédérales-provinciales sur la formation

Le groupe de travail a constaté que ces ententes sont trop rigides, de sorte qu'EIC a du mal à passer des contrats de formation avec des établissements autochtones. De plus, les ententes n'ont pas accordé suffisamment de pouvoirs aux gouvernements provinciaux pour assurer la satisfaction des besoins locaux des autochtones. Les achats directs de programmes de formation étaient assujettis aux critères du Programme de la planification de l'emploi, qui continuent de privilégier une approche descendante, au lieu de permettre l'acquisition de cours en fonction des stagiaires eux-mêmes. Les ententes ne renfermaient pas non plus de dispositions sur l'équité dans l'emploi, alors que de telles dispositions auraient pu régir la formation de stagiaires autochtones dans les institutions publiques.

11. Mécanismes de consultation

Le groupe de travail a relevé l'existence d'un certain nombre de mécanismes de consultation régionaux, principalement en Colombie-Britannique. Il a également signalé que certaines consultations se faisaient par l'intermédiaire des groupes clients et des conseils consultatifs locaux, et que les comités d'aide au développement des collectivités et les groupes de coordination constituent également des mécanismes de consultation éventuels. Néanmoins, le groupe a constaté qu'EIC ne s'était pas doté d'un processus de consultation global afin d'assurer la participation des autochtones à l'élaboration des politiques et à la conception des programmes. Le groupe de travail a laissé entendre que l'instauration d'un processus de consultation uniforme et communautaire par les administrations nationale, régionales et locales d'EIC permettrait aux responsables du Ministère de mieux connaître la situation du marché du travail pour les autochtones et de promouvoir la prise en considération des questions autochtones au moment de la planification et de l'élaboration des programmes d'EIC.

RECOMMANDATIONS

Le document d'orientation et mise en oeuvre renferme les suggestions du groupe de travail concernant les moyens de modifier les politiques et les méthodes de fonctionnement d'EIC afin d'améliorer les relations entre le Ministère et la communauté autochtone. Le groupe de travail s'est efforcé de tenir compte de facteurs tels que la souplesse aux niveaux régional et local, les modes de cogestion, les dispositifs efficaces d'exécution des programmes et des services, les mécanismes d'affectation appropriés et les besoins propres aux femmes autochtones.

Les recommandations du groupe de travail étaient fondées sur cinq principes de partenariat :

1. Processus de consultation et contrôle des décisions au niveau local

Il importe de tenir compte des besoins et des priorités de la collectivité autochtone, ce qui doit se manifester concrètement au moment de la conception, de l'élaboration et de la mise en oeuvre des politiques d'EIC qui influent sur les autochtones. À cette fin, le groupe de travail a proposé la formation de commissions de consultation et de gestion nationales, régionales et locales.

2. Mécanismes d'exécution

Il conviendrait que la gestion, le fonctionnement, la direction et l'organisation des programmes d'emploi et de formation soient assurés par l'intermédiaire des infrastructures autochtones.

3. Mécanismes de financement et moyens de développement institutionnel

Il conviendrait d'élaborer des mécanismes de financement qui tiendraient compte des besoins, en matière de planification et de fonctionnement, de l'appareil chargé d'assurer la prestation des services aux autochtones. Ces mécanismes pourraient être fondés sur certains modèles qui connaissent du succès.

4. Équité en matière d'emploi

Le groupe de travail a recommandé qu'EIC prenne des mesures énergiques afin d'améliorer le recrutement, la formation et l'emploi des autochtones, tant au sein du Ministère qu'à l'extérieur.

5. Admissibilité aux programmes et aux services

Il faudrait que la détermination de l'admissibilité repose davantage sur les consultations individuelles que sur des critères rigoureux.

▲ Pour une démocratie électorale renouvelée

AUTEUR : Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis; président : Pierre Lortie

ANNÉE : 1991

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJETS : Relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones, évolution politique, communications et transports

SUJETS SECONDAIRES : Réforme électorale, participation à la vie politique, représentation politique, radiodiffusion

SOURCE : Commission royale fédérale

CONTEXTE

La Commission royale représente une autre tentative de réforme du système électoral canadien. Les études antérieures sur le sujet, la plus récente étant le Livre blanc sur la réforme du droit électoral, ont entraîné peu ou point de mesures concrètes. Le projet de loi qui découlait des recommandations du Livre blanc (projet de loi C-79) a expiré au feuilleton par suite du déclenchement des élections fédérales de 1988.

OBJET

La Commission royale avait pour objet d'étudier les principes et méthodes qui devraient régir l'élection des députés à la Chambre des communes ainsi que le financement des partis politiques et des campagnes des candidats, et de rendre compte de ses conclusions.

La Commission s'est penchée sur les méthodes, procédures et lois qui régissent les élections à l'heure actuelle au Canada, les moyens d'assurer le financement des partis politiques, les limites au financement et la façon dont les fonds peuvent être dépensés, l'admissibilité au titre d'électeur et l'établissement des listes électorales.

Le mandat de la Commission royale ne faisait pas expressément mention des autochtones. Ce n'est qu'après le début des audiences publiques que les préoccupations des autochtones ont été portées à l'attention des commissaires.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

La Commission royale a organisé une série de consultations, menées par le sénateur Len Marchand, afin d'étudier les questions concernant les autochtones et le processus électoral.

Voici les principales questions qui ont alors été soulevées :

1. La représentation des autochtones à la Chambre des communes;
2. La participation des autochtones au processus électoral;
3. La réforme électorale dans le Nord canadien.

La question de la participation insuffisante des autochtones au processus électoral revient tout au long du rapport de la Commission. Le sentiment général est que le système actuel ne facilite ou ne favorise aucunement la participation des autochtones. Un certain nombre de points ont été soulignés à cet égard. Ainsi, le fait que les autochtones sont dispersés sur l'ensemble du territoire canadien ne leur permet pas d'avoir le sentiment que leur vote influe sur le résultat des élections. Ils ont par conséquent l'impression que leurs intérêts et leurs préoccupations ne sont pas pris au sérieux. De plus, le faible degré de scolarisation des autochtones, qui figurent en nombre disproportionné parmi les pauvres, les sans-abri et les itinérants, rend difficile, voire impossible, le recensement ou l'inscription de certains autochtones dans le cadre actuel. Enfin, il convient de mentionner les problèmes de langue et l'absence de communication avec les autochtones sur les problèmes de l'heure.

L'une des principales questions à avoir été examinées est celle de la représentation des membres des collectivités autochtones à la Chambre des communes. Bien que les autochtones forment 3,5 % de la population, seuls 12 personnes qui s'identifiaient comme autochtones ont obtenu un des 10 500 sièges qui ont été à pourvoir à la Chambre des communes depuis le début de la Confédération canadienne, dont neuf depuis 1960.

La troisième question traitée dans le rapport est celle de la nécessité d'une réforme électorale dans le Nord canadien. Cette question soulève plusieurs problèmes importants : l'absence d'accès à du temps d'antenne gratuit et payant; la non-couverture des dossiers dans les différentes langues autochtones; les grandes distances à parcourir et le coût des campagnes électorales dans le Nord. Là encore, on a eu le sentiment que le système actuel désavantage ceux et celles qui choisissent de vivre dans de grandes circonscriptions nordiques.

RECOMMANDATIONS

L'une des principales recommandations du rapport vise à l'établissement de circonscriptions autochtones. Cette recommandation concerne à la fois la question de la participation des autochtones au processus électoral et celle de leur représentation au sein de ce processus. La recommandation de la Commission prévoit un système qui vise à résoudre le problème de la sous-représentation à la Chambre des communes et qui tient compte de la volonté d'un grand nombre d'autochtones de jouer un plus grand rôle au sein des institutions gouvernementales canadiennes.

Les circonscriptions autochtones seraient créées en fonction du nombre d'électeurs autochtones d'une province qui choisiraient de s'inscrire à cette fin. Lorsqu'un certain seuil serait franchi, il y aurait création d'une circonscription autochtone. Les autochtones seraient libres de voter dans une circonscription ordinaire (générale) ou dans une circonscription autochtone.

Les circonscriptions autochtones seraient identiques aux circonscriptions générales par rapport à la plupart des aspects, notamment en ce qui concerne l'éligibilité des candidats et la limitation de leurs dépenses, la nomination des directeurs de scrutin et des responsables électoraux (notamment de représentants des collectivités électorales parlant les diverses langues autochtones et ayant été initiés aux règles régissant le processus électoral); les principes et procédures régissant l'inscription des électeurs, le vote par anticipation et le déroulement du scrutin, les bureaux de vote mobiles, les bulletins de vote spéciaux, le dépouillement des bulletins de vote et la divulgation des résultats.

Les autochtones seraient consultés et participeraient à toutes les fonctions et activités liées aux circonscriptions autochtones, y compris à la détermination des limites des circonscriptions, dans les provinces où il y aurait plus d'une circonscription (les limites seraient fondées sur les zones d'application des traités et tiendraient compte de la composition de la population autochtone, de l'histoire locale des autochtones et de leur rapport avec le territoire).

En ce qui concerne le Nord, la Commission royale a publié une série de recommandations concernant la conduite des campagnes électorales dans les collectivités nordiques. Elles prévoient notamment l'utilisation de bureaux de scrutin mobiles afin de permettre de rejoindre plus facilement les électeurs dans les endroits isolés et dans les collectivités trop petites pour justifier la présence d'un bureau de scrutin ordinaire. De plus, les électeurs pourraient utiliser un bulletin de vote spécial qui leur permettrait de voter à domicile.

Afin de résoudre les problèmes liés à la conduite des campagnes électorales dans le Nord (distances élevées, temps incertain, collectivités petites et

dispersées, diversité culturelle et linguistique de la population), la Commission a recommandé que les candidats aient accès à 60 minutes de temps d'antenne gratuit et de temps d'antenne payant sur les ondes du Service du Nord de Radio-Canada (en plus du temps alloué aux partis politiques à l'échelle nationale). Cette recommandation tient compte du fait que les façons traditionnelles de mener des campagnes électorales (porte-à-porte et sollicitation par téléphone, par exemple) sont inefficaces dans le Nord, de sorte qu'il convient de favoriser une plus grande utilisation des médias.

Les candidats des circonscriptions peu peuplées du Nord (moins de dix électeurs au kilomètre carré, en moyenne) seraient autorisés à engager des dépenses électorales supplémentaires de 0,30 $ pour chaque kilomètre carré que compterait leur circonscription, jusqu'à concurrence de 50 % du plafond des dépenses électorales autorisées. De plus, le montant des dépenses électorales qui seraient remboursées augmenterait en conséquence. Collectivement, les recommandations de la Commission royale à l'égard des populations autochtones et nordiques visaient à favoriser un meilleur accès et une plus grande participation au système électoral et aux institutions canadiennes.

La Commission ne s'est pas penchée sur la question de l'autonomie gouvernementale, mais elle a reconnu que ses recommandations n'avaient aucunement été offertes dans le cadre d'un marchandage lié à la revendication du droit à l'autonomie par les autochtones.

◆ *Rapport du Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique* (1991), voir **Volume 3, Colombie-Britannique.**

▲ Rapport de la Commission crie naskapie

AUTEUR : Commission crie naskapie; président : le juge Réjean Paul

ANNÉE : 1991

AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations

SUJETS : Relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones, relations entre les gouvernements provinciaux et les autochtones, ententes et responsabilités financières, finances publiques, droits fonciers issus de traités, éducation

SUJETS SECONDAIRES : Traités, compétences, législation, responsabilités de fiduciaire du fédéral, revendications, relations et responsabilités financières

SOURCE : Commission fédérale

CONTEXTE

Le rapport dont il est ici question est le troisième rapport biennal présenté au Parlement au sujet de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*. Il a été rédigé à la suite de consultations avec les peuples directement visés par la Loi ainsi qu'avec des responsables gouvernementaux.

OBJET

Ce rapport a pour but d'aider les Cris et les Naskapis ainsi que les autres peuples autochtones à atteindre leur objectif d'autonomie gouvernementale et d'aider le gouvernement à trouver, de concert avec les Cris et les Naskapis, des solutions aux problèmes de ces peuples ainsi que de l'ensemble des peuples autochtones.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le rapport traite des moyens de résoudre les problèmes auxquels le Canada et les peuples autochtones sont confrontés; des problèmes passés; des services de police et de l'administration de la justice; du logement et des infrastructures; des Cris Ouje-Bougoumou; de la bande des Naskapis; de la mise en oeuvre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et de sa révision.

1. Moyens de résoudre les problèmes du Canada et des autochtones

Il importe de trouver une nouvelle façon de résoudre les problèmes. L'appel à la désobéissance civile est de plus en plus populaire, ce qui laisse supposer que les méthodes traditionnelles (politiques gouvernementales, commissions et recours aux tribunaux par les autochtones) sont insatisfaisantes. Un grand nombre d'autochtones voient dans l'adoption de nouvelles politiques ou la révision de politiques existantes un moyen de semer la discorde plutôt que de résoudre les problèmes. La gouvernement a formé des commissions royales afin de traiter les problèmes autochtones, mais les autochtones ont eu tendance à considérer le mandat de ces commissions comme trop limité. Bien que les groupes autochtones se fient davantage aux tribunaux pour résoudre leurs problèmes, les tribunaux ne peuvent que donner un cadre

juridique au changement, et non pas transformer les valeurs ou les attitudes sociales.

La formule que suggère la Commission crie naskapie suppose un dialogue et des négociations directes entre les peuples autochtones et les gouvernements, assortis de la mise en place de mécanismes de règlement des différends. La réussite de cette formule tient à trois facteurs. Premièrement, elle permet aux autochtones d'exprimer leurs désirs. Deuxièmement, elle permet au gouvernement de trouver des moyens de satisfaire aux aspirations des autochtones. Troisièmement, elle s'accompagne d'un mécanisme de règlement des différends, afin de surmonter les obstacles qui ont été à l'origine des échecs antérieurs.

2. Problèmes passés

Le passé est considéré comme important pour la compréhension du présent et de l'avenir. Les problèmes liés à la formation de Cris comme fonctionnaires et au sous-financement des administrations locales ne sont toujours pas résolus. L'enregistrement des terres, fondé sur le zonage et la réglementation, est une notion étrangère au peuple cri, qui considère la terre comme un bien collectif et non pas comme quelque chose qui se transige.

3. Services de police et administration de la justice

Des enquêtes récentes sont venues ajouter du poids aux accusations selon lesquelles le système de justice pénale traite les autochtones de façon inéquitable. Il a été suggéré d'instaurer un système judiciaire qui serait élaboré par les Cris eux-mêmes, afin qu'ils puissent bénéficier d'un traitement plus équitable. Aux termes de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, les collectivités cries ont à la fois la responsabilité et le droit d'assurer des services policiers et judiciaires adaptés à leurs besoins. À l'heure actuelle, la cour provinciale est le seul appareil judiciaire dont disposent les Cris. Malgré l'existence d'un plan visant à la création de services de police cris, aucune force policière de ce type n'a encore été reconnue.

4. Logement et infrastructures

Les collectivités cries connaissent une pénurie de logements, ce qui provoque un surpeuplement, des problèmes sociaux et la détérioration des logements existants. Le financement constitue également un problème, en ce sens que les décisions sont prises trop tard dans l'année pour qu'il soit possible d'assurer le transport de l'équipement et des matériaux.

5. Les Cris Ouje-Bougoumou

Les Cris Ouje-Bougoumou, qui ont été déplacés à sept reprises sans être indemnisés depuis 1940, à cause de projets d'exploitation minière et forestière, vivent dans des conditions qui s'apparentent à celles du tiers monde. Le problème est dû à un désaccord entre le gouvernement et les Cris au sujet des coûts de construction. En décembre 1990, les parties sont parvenues à une entente qui prévoyait notamment des négociations sur la création d'un fonds de développement socio-économique.

6. La bande des Naskapis

La bande des Naskapis a obtenu son autonomie aux termes de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*. Il reste toutefois à déterminer à qui il revient d'engager des poursuites en vertu des règlements adoptés par les Naskapis : le gouvernement fédéral, le gouvernement du Québec ou les Naskapis eux-mêmes. Le problème vient du fait que les lois se contredisent à ce sujet. Il a donc été proposé d'apporter des modifications à la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*.

7. Mise en oeuvre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois

Les Cris signalent que de nombreux volets de la Convention de la Baie James n'ont pas été appliqués. Ils affirment que le second projet d'aménagement hydro-électrique de la baie James viole les dispositions de la Convention. Les Cris tentent d'avoir recours à des moyens judiciaires pour assurer la mise en oeuvre intégrale de la Convention. Le financement doit être fondé sur un cadre défini par les Cris et le gouvernement, qui prévoit la nomination d'un médiateur chargé de superviser les négociations ainsi que la reconnaissance de certains principes devant régir le processus. Les Cris affirment également que le gouvernement fédéral a l'obligation de financer intégralement l'éducation, en tant que volet de la Convention. La Commission a constaté que les gouvernements fédéral et provincial minimisent leurs obligations financières.

8. Révision de la Convention

Le Grand conseil des Cris propose que la Commission procède à un examen approfondi de chacune des dispositions de la Loi. Les problèmes concernent notamment les quorums, la fiscalité, les exemptions au titre des saisies, les états financiers vérifiés et le commerce.

RECOMMANDATIONS

Le troisième rapport de la Commission crie naskapie renferme certaines recommandations. En ce qui concerne la formation, la Commission propose l'utilisation d'un répertoire des ressources humaines communautaires, la prise en considération des croyances culturelles et traditionnelles locales ainsi que la mise en place d'un programme d'éducation visant à accroître le degré de connaissance des diverses lois. La Commission estime que des fonds tels que le Fonds de développement économique Ouje-Bougoumou sont essentiels et qu'il convient d'en assurer le développement. De plus, et en accord avec les Cris, la Commission recommande un examen exhaustif de la Convention de la Baie James, en vue d'une révision de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, estimant que le meilleur moyen d'entreprendre cet examen serait de distribuer un questionnaire dans les collectivités cries.

▲ Rapport sur les peuples autochtones et la justice pénale : Égalité, respect et justice à l'horizon

AUTEUR : Commission de réforme du droit du Canada

ANNÉE : 1991

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJET : Administration de la justice

SUJETS SECONDAIRES : Application de la loi, avocats, peines et recours, services correctionnels

SOURCE : Organisme fédéral

CONTEXTE

La Commission de réforme du droit du Canada a toujours préconisé une approche uniforme, constante et globale de la réforme du droit. Or, le rapport dont il est ici question s'écarte de cette norme, en proposant des réformes propres aux peuples autochtones. Les membres de la Commission justifient un traitement distinct pour les peuples autochtones en raison des désavantages et des souffrances que le système de justice pénale leur a fait subir et en raison également de la situation particulière des peuples autochtones sur le plan constitutionnel.

OBJET

Au mois de juin 1990, la ministre de la Justice demandait à la Commission d'accorder une priorité spéciale à l'étude du Code criminel et de la législation connexe, afin de déterminer dans quelle mesure ces textes de loi assurent un accès égal à la justice et un traitement empreint d'équité et de respect aux autochtones et aux personnes faisant partie de minorités religieuses et culturelles. La Ministre avait demandé que, dans le cadre de son mandat global, la Commission élabore de nouvelles méthodes et de nouveaux concepts de droit correspondant à l'évolution de la société canadienne moderne et des individus qui la composent.

Le travail a été scindé en deux volets : 1) un examen de la justice pratiquée à l'endroit des autochtones; 2) un examen de celle pratiquée à l'endroit des minorités religieuses et culturelles. Le rapport dont il est ici question est le premier des deux rapports que la Commission a présentés à la demande de la Ministre.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Dès le départ, le rapport établit une distinction importante entre les expressions «égalité d'accès à la justice» et «traitement équitable et respect», soulignant que, si nous voulons que les autochtones soient traités d'une manière équitable et respectueuse, l'égalité d'accès à la justice doit s'accompagner d'une plus grande reconnaissance du caractère distinct des peuples autochtones.

Les auteurs du rapport constatent que le système actuel ne répond pas à ses engagements à l'égard des peuples autochtones et contribue à leurs difficultés. Le système est perçu comme distant, au sens propre (éloignement physique) comme au sens figuré (éloignement culturel). Ce phénomène touche aux aspects suivants :

1. Recrutement et formation

Le personnel chargé de l'administration du système judiciaire fait preuve d'une grande méconnaissance des peuples autochtones, ce qui réduit la capacité du système de traiter les autochtones avec équité et respect.

2. Difficultés linguistiques et obstacles culturels

Le recours à des interprètes s'accompagne de divers problèmes. Ainsi, un accusé qui parle l'anglais se voit refuser les services d'un interprète; certains interprètes font preuve de partialité et ne possèdent pas une formation suffisante et certaines notions de droit n'ont pas d'équivalent dans les langues autochtones.

3. Incidence sur les collectivité

Le personnel responsable du système de justice n'assume pas une responsabilité suffisante à l'égard de la collectivité qu'il a pour mission de servir et il ne reconnaît pas suffisamment le fait que les interventions du système de justice pénale influent non seulement sur les contrevenants, mais aussi sur les victimes et les collectivités.

4. Le droit coutumier et ses pratiques

On ne reconnaît pas suffisamment le fait que le droit coutumier peut constituer un mécanisme tout aussi efficace que le droit législatif sur le plan du contrôle social.

5. Les droits issus de traités dans les cours criminelles

C'est principalement lorsqu'ils sont invoqués en cour comme défense lors d'accusations criminelles que l'on donne un sens aux droits issus de traités. Les peuples autochtones trouvent cette attitude dévalorisante.

6. Service de police

Les collectivités autochtones ont une image négative de la police, en raison de sa trop forte présence et du fossé important qui existe entre les valeurs et la culture des policiers non autochtones et celles des autochtones.

7. Procureurs

Pour réduire la méfiance et les malentendus, il faut que le processus soit plus ouvert et que les procureurs de la Couronne bénéficient de pouvoirs discrétionnaires importants.

8. Avocats de la défense

Les problèmes liés à la représentation des autochtones en justice sont les suivants : connaissance ou compréhension insuffisante des services d'aide juridique, caractère inéquitable des lignes directrices régissant l'admissibilité à l'aide juridique et méconnaissance des dossiers ou de la culture autochtones de la part des avocats de la défense.

9. Tribunaux

Les tribunaux sont presque invariablement situés à l'extérieur des collectivités autochtones. Les juges, les procureurs de la Couronne, les avocats de la défense et les fonctionnaires des tribunaux sont presque tous des non-

autochtones. De plus, lorsque ces personnes se rendent ensemble en avion dans des collectivités isolées, les autochtones ont l'impression qu'il sont tous du même côté et qu'ils ont déjà décidé de l'issue des causes devant être entendues.

10. Cautionnements

Les données empiriques permettent de croire que les autochtones risquent deux fois plus d'être détenus sans cautionnement que les non-autochtones, en cas d'arrestation.

11. Détermination de la peine

Le taux d'incarcération des contrevenants autochtones est anormalement élevé. Cette situation a été associée aux effets de la colonisation, à la discrimination de la part du personnel du système de justice pénale, à l'incarcération en cas de non-paiement d'amendes et à la criminalisation de la consommation d'alcool.

12. Services correctionnels

Les contrevenants autochtones sont généralement incarcérés dans des prisons qui sont éloignées de leur collectivité, tant sur le plan géographique que sur le plan culturel, et qui sont dépourvues de programmes et de services tenant compte des besoins culturels et spirituels des autochtones. On constate un manque d'instruments d'évaluation appropriés sur le plan culturel et les services destinés aux ex-détenus autochtones sont inadéquats.

13. Assurer la mise en oeuvre des réformes

La Commission estime que, pour ce qui concerne les problèmes du système de justice pénale par rapport aux autochtones, la difficulté n'est pas de trouver des solutions, mais de les appliquer. Cette difficulté tient notamment au coût des réformes et aux ressources supplémentaires qu'elles nécessitent.

RECOMMANDATIONS

La Commission de réforme du droit propose deux genres de réformes. Les premières sont des réformes à court terme, qui ne s'attaqueront peut-être pas aux problèmes plus fondamentaux. Les secondes sont des réformes à long terme, où les collectivités autochtones opteraient pour la création de divers systèmes pouvant tous être qualifiés d'appareils judiciaires autochtones.

Les recommandations de la Commissions portent sur 15 sujets :

1. Le sens des expressions «égalité d'accès à la justice», «traitement équitable» et «respect»

Le système de justice pénale doit offrir le même niveau de service minimum à tous et traiter les autochtones d'une manière empreinte d'équité et de respect. Ces objectifs exigent que le système de justice pénale reconnaisse et respecte la spécificité culturelle des autochtones, et qu'il en tienne compte au besoin.

2. L'opportunité de systèmes judiciaires autochtones

Les collectivités autochtones que les représentants légitimes des peuples autochtones estiment capables d'établir des systèmes judiciaires autochtones et disposées à le faire devraient avoir le pouvoir d'instaurer de tels systèmes.

3. Recrutement et formation au sein du système de justice pénale

Il conviendrait que les autochtones occupent des postes à tous les échelons du système de justice pénale et que l'ensemble des intervenants de ce système bénéficient d'une meilleure sensibilisation aux différences culturelles.

4. Surmonter les difficultés linguistiques et les obstacles culturels

Il importe de supprimer les obstacles linguistiques et culturels qui se dressent entre le système de justice pénale et les sociétés autochtones. Il importe en outre que la loi reconnaisse le droit des peuples autochtones de s'exprimer dans leur langue lors de toute procédure judiciaire. Il convient en outre de fournir des interprètes qualifiés.

5. Intervenir davantage auprès des collectivités

Il convient d'établir des contacts permanents et efficaces entre les services de police, les procureurs, les tribunaux et les services correctionnels, d'une part, et les collectivités autochtones, d'autre part.

6. Appliquer le droit coutumier et ses pratiques

Il conviendrait que le gouvernement fédéral affecte des crédits à la recherche sur le droit coutumier autochtone.

7. Évaluation des droits issus de traités

Il faudrait que les gouvernements adoptent des politiques claires et publiques sur l'interprétation des droits ancestraux et des droits issus de traités.

8. Police

Pour que les services de police s'impliquent davantage dans les collectivités et qu'ils soient plus responsables à leur égard, il conviendrait d'assurer une certaine permanence à la présence de la police dans les collectivités autochtones qui désirent continuer à bénéficier d'un service de police externe. Il faudrait en outre que les gouvernements fédéral et provinciaux facilitent la mise en place de services de police autochtones autonomes lorsque telle est la volonté des collectivités autochtones.

9. Procureurs de la Couronne

Il faudrait que les procureurs de la Couronne conseillent régulièrement les policiers sur l'opportunité de porter des accusations. Il conviendrait en outre d'établir des règles d'interrogation particulières pour la réception des déclarations des autochtones, notamment des règles concernant la présence d'avocats pendant les interrogatoires.

10. Avocats de la défense

Il conviendrait que les barreaux provinciaux et les sociétés d'aide juridique mettent de la documentation juridique, notamment de l'information sur les moyens de bénéficier de l'aide juridique, à la disposition des autochtones.

11. Tribunaux

Dans la mesure du possible et lorsque la collectivité en exprime le désir, il conviendrait que les séances des tribunaux se tiennent dans les collectivités autochtones où les infractions sont commises, ou à proximité. Il y aurait en outre lieu d'adapter les procédures pénales, notamment celles concernant la prestation du serment, le cautionnement ou l'avis de comparution, d'une façon qui tienne compte des besoins, de la culture et des traditions autochtones.

12. Cautionnements

Il conviendrait que la loi régissant les cautionnements exige expressément que le juge tienne compte, au moment d'évaluer les différentes conditions de libération d'un accusé, de la profession, du lieu de résidence et des antécédents culturels de ce dernier, de la situation géographique et de la taille de la collectivité à laquelle l'accusé appartient et des exigences propres aux activités traditionnelles des autochtones.

13. Détermination de la peine

Il conviendrait, dans toute la mesure du possible, de trouver des solutions de rechange à l'incarcération. Ainsi, il faudrait établir une liste de facteurs qui, conjugués à d'autres circonstances, permettraient d'atténuer la peine lorsque le contrevenant est un autochtone. Il faudrait en outre formuler les critères régissant l'admissibilité à la probation. Les rapports de probation devraient tenir compte des différences culturelles et répondre aux besoins des contrevenants et des collectivités autochtones. L'incarcération pour non-paiement d'amende ne devrait avoir lieu que lorsque la personne concernée refuse ou néglige sciemment de payer l'amende et non pas lorsqu'elle est incapable de la payer.

14. Services correctionnels

Il y aurait lieu d'entreprendre, en collaboration avec les autochtones et leurs organisations, un examen de la conception et de la pertinence, au point de vue culturel, des programmes s'appliquant à la déjudiciarisation, à la probation ou à la libération conditionnelle. Il conviendrait en outre d'informer comme il se doit les services judiciaires, les procureurs de la Couronne et les avocats de la défense des objectifs et de la disponibilité de ces programmes. Il faudrait aussi que la loi reconnaisse la spiritualité autochtone au même titre que les autres religions, et que les anciens des collectivités autochtones bénéficient du même statut et de la même liberté que les aumôniers des pénitenciers. Il conviendrait que la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service correctionnel du Canada élaborent une politique et des lignes directrices nationales concernant la renonciation au droit à la demande de libération conditionnelle et les audiences en révision. Il faudrait de plus mettre de l'information sur les renonciations à la disposition du personnel des services correctionnels et des détenus. Enfin, il faudrait construire des établissements correctionnels plus petits, dont le contrôle serait assuré par les collectivités.

15. Mise en oeuvre des réformes

Le groupe de travail recommande la création d'un institut de la justice autochtone, qui aurait pour mandat de traiter des questions touchant les autochtones et le système de justice pénale, et notamment d'assurer la collecte de données, d'élaborer des programmes, d'apporter une aide aux collectivités autochtones et de formuler des orientations relativement aux questions que pose la justice pénale pour les autochtones. Ce sont des autochtones qui, dans toute la mesure du possible, devraient faire fonctionner et contrôler cet institut.

▲ L'été de 1990

AUTEUR : Comité permanent des affaires autochtones; président : Ken Hughes, député

ANNÉE : 1991

AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations

SUJETS : Relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones, relations entre les gouvernements provinciaux et les autochtones, droits fonciers issus de traités, revendications, aménagement et gestion du territoire

SUJETS SECONDAIRES : Traités, revendications globales, aménagement du territoire

SOURCE : Comité de la Chambre des communes

CONTEXTE

L'été de 1990 est le cinquième rapport du Comité permanent des affaires autochtones. Le Comité a cherché à examiner les événements qui ont entouré les soulèvements survenus à Kanesatake et à Kahnawake le 11 juillet 1990. Le document traite de l'évolution des relations entre les premières nations et les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que des questions du racisme et du statut politique des peuples autochtones au Canada.

OBJET

Le rapport vise à saisir la nature de la crise qui s'est déroulée à Oka (Québec) au mois de juillet 1990, afin de prévenir la répétition de tels actes de violence. Les constatations et conclusions contenues dans le rapport sont le fruit d'audiences publiques.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Voici les principales questions dont traite le rapport :

1. Les événements historiques qui ont précédé la crise d'Oka et le racisme dont les autochtones ont été victimes.
2. Les questions foncières.
3. Le contrôle que le gouvernement a exercé au cours de l'histoire sur la collectivité de Kanesatake, aux termes de la *Loi sur les Indiens*, et la

controverse concernant la façon dont le conseil de bande prévu par la *Loi sur les Indiens* devrait être élu et ce qui constitue une coutume pour une bande indienne (un référendum, des pétitions, des sondages et des réunions ont été suggérés comme moyens de résoudre cette controverse).

4. Les événements qui se sont déroulés du mois de mars 1987 au 11 juillet 1990.
5. Les événements qui ont eu lieu après le 11 juillet 1990.

Il a été établi que le statut de Kanesatake ne correspond pas au modèle traditionnel des réserves, d'où la question de savoir si Oka constitue une réserve indienne au sens de la *Loi sur les Indiens*. Le différend au sujet de la région remonte à 1717. Le gouvernement fédéral a rejeté la revendication territoriale globale que les Mohawks avaient formulée en 1975, parce que ces derniers n'avaient pas eu possession des terres en cause depuis des temps immémoriaux et que les titres ancestraux ayant pu exister s'étaient éteints. Cette revendication territoriale diffère de la plupart des autres revendications, étant donné qu'il s'agit de l'un des rares cas de titres ancestraux à avoir été portés devant la plus haute cour d'appel. Au moment de l'agrandissement proposé du terrain de golf, celui-ci appartenait à des propriétaires privés, mais il faisait partie des «terres communes» des Mohawks. Au mois de mars 1987, le Club de golf Oka Inc. tenta de renouveler le bail relatif au parcours de golf existant, mais se heurta à l'opposition du conseil de bande de Kanesatake. La question du système de gouvernement se trouvait également posée. Le gouvernement fédéral proposa la tenue d'un référendum, quoiqu'il souhaitât pas intervenir directement dans le dossier. Au mois d'avril 1989, 300 Mohawks organisèrent une marche pacifique à Oka afin de manifester leur opposition à l'agrandissement du terrain de golf. Ils s'inquiétaient du fait que l'on procédait à la vente de leurs terres sans leur consentement. Des barricades armées furent érigées et des réunions furent organisées entre des fonctionnaires et des représentants des Mohawks, mais le gouvernement fédéral n'était disposé à discuter que de l'unification des terres, tandis que les Mohawks voulaient des solutions à long terme. Par la suite, le conflit s'envenima et fut alimenté par les griefs autochtones non résolus, la tension raciale et les tensions au sein de la collectivité mohawk elle-même. La controverse au sujet de l'utilisation de la «pinède» finit par prendre une valeur de symbole par rapport à l'ensemble des droits fonciers des Mohawks.

Le 11 juillet 1990, la Sûreté du Québec et les Mohawks échangèrent des coups de feu. Des négociations s'ensuivirent, mais les deux parties restèrent sur leurs positions. La question des droits fonciers englobait celle de la souveraineté, éléments indissociables pour un grand nombre de peuples autochtones. La conclusion qui se dégagea de la crise est que les Canadiens dans leur ensemble

veulent que les autochtones soient traitées avec justice, mais qu'ils rejettent le recours à la violence.

RECOMMANDATIONS

Le Comité a formulé de nombreuses recommandations, qui vont dans le sens de l'instauration d'une enquête indépendante, de l'établissement d'une commission royale et d'une modification du mode de règlement des revendications territoriales. Ces recommandations sont les suivantes :

1. Création d'une enquête indépendante ayant pour but d'examiner en profondeur les faits, les événements et les enjeux qui ont entouré la crise d'Oka, en 1990.
2. Réforme rapide des politiques concernant les autochtones, de concert avec ceux-ci, de façon à éviter les retards et les conflits.
3. Amorce de consultations avec les peuples autochtones, dans le cadre de la commission royale dont le rapport suggère la création.
4. Formation d'une commission royale chargée de faire enquête et de faire rapport sur les relations entre les premières nations et les autres Canadiens, notamment en ce qui concerne les réformes d'ordre constitutionnel, la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale, la responsabilité de fiduciaire et le règlement des revendications territoriales.
5. Attribution au Comité permanent du pouvoir de former des groupes de travail (avec représentation équilibrée des différentes parties) pour étudier des questions particulières.
6. Délivrance d'un ordre de renvoi à un comité de la Chambre prévoyant l'examen de la partie XI de la *Loi sur la défense nationale*.
7. Formation d'organismes indépendants chargés d'examiner la validité des revendications territoriales et de formuler des recommandations au sujet des indemnités, de surveiller la mise en oeuvre de ces recommandations et d'instaurer un service national de médiation afin de prévenir les conflits.

▲ Ce qu'on a entendu : rapport de la consultation relative au logement pour les ruraux et les autochtones

AUTEUR : Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)
ANNÉE : 1991
AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJET : Services et infrastructures communautaires
SUJET SECONDAIRE : Logement
SOURCE : Organisme fédéral

CONTEXTE

Le rapport dont il est ici question est le résultat de la seconde phase des consultations que la Société canadienne d'hypothèques et de logement a menées au sujet du logement pour les ruraux et les autochtones. Le 27 avril 1990, M. Alan Redway, ministre d'État chargé du Logement, publiait un ouvrage intitulé Addressing Your Housing Needs: How We Can Help You Better? The Rural and Native Housing Consultation Paper. Ce document de consultation renfermait une série de questions destinées à établir le cadre de la consultation qui devait être menée auprès des Canadiens. Le rapport visé ici décrit la réponse de la population à ces questions.

OBJET

La consultation visait à faire en sorte que la politique et les programmes futurs s'appuient sur une large participation de la population. Le rapport a quant à lui pour objet de donner un aperçu des réponses qui ont été reçues, à la fois sous la forme de mémoires écrits et au cours de plus de 200 réunions formelles et informelles qui ont eu lieu à la grandeur du pays afin de discuter du document de consultation.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le document de consultation présentait les questions, qui portaient sur dix sujets, tandis que *Ce qu'on a entendu* résume les réponses reçues. Après avoir recueilli les premières réponses écrites, les responsables de la SCHL ont tenté de clarifier et de peaufiner les diverses positions, en dégageant plusieurs éléments de consensus, puis en posant des questions complémentaires aux participants à l'atelier qui s'est déroulé à Ottawa, au mois de décembre 1990. Ces points d'accord, ainsi que les questions en cause, font l'objet d'une section du rapport, qui renferme également le résumé des ateliers qui ont eu lieu à l'échelle du pays.

Les réponses initiales, les éléments de consensus ainsi que le résumé des ateliers forment les conclusions du rapport. Elles ne sont pas concluantes sur le plan de la politique à adopter, mais elles révèlent plutôt ce que les responsables de la SCHL ont trouvé important et digne de mention dans les réponses qu'ils ont reçues. Les trois groupes de conclusions sont présentés

en fonction des dix sujets traités dans le document de consultation. On trouvera ci-après la liste de ces sujets, accompagnée d'une brève description des conclusions qui s'y rapportent.

1. **Opportunité des différents statuts d'occupation (location et propriété)**

   Les réponses révèlent que le Programme de logement pour les ruraux et les autochtones devrait prévoir tous les statuts d'occupation (propriété, location, location avec option d'achat, par exemple). Il est également fait mention des autres préoccupations et restrictions, telles que les bénéfices tirés de la vente, le passage de la location à la propriété, les moyens d'accéder à la propriété et les autres formules de location.

2. **Exigences relatives aux contributions des clients**

   Les réponses traitent des avantages et des inconvénients de la formule du loyer adapté au revenu, notamment en ce qui concerne l'utilisation du revenu brut plutôt que du revenu net comme critère de détermination des paiements, les paiements forfaitaires étant présentés comme une solution de rechange. Le rapport renferme également des observations sur le programme de démonstration et sur divers sujets de préoccupation, tels que l'abordabilité des logements dans le Nord, les périodes d'amortissement dans les secteurs sans marché et l'établissement de la valeur hypothécaire.

3. **Objectifs concernant les autochtones** (niveaux de participation aux programmes de la SCHL)

   La grande majorité des participants estime que, tant que les besoins en logement des autochtones ne correspondront pas à ceux des non-autochtones, un objectif national de 50 % sera légitime. Les objectifs provinciaux prêtent davantage à controverse.

4. **Sélection des clients**

   Plusieurs réponses avaient trait aux critères de sélection des participants. Les répondants estimaient qu'il conviendrait de choisir d'abord les personnes dont la situation est la plus difficile (en règle générale, on estime qu'il s'agit des familles comptant des enfants), sans pour autant oublier les personnes âgées, les travailleurs à faible revenu et les autres personnes seules. La majorité des répondants estimait également qu'il ne convenait pas d'offrir aux bénéficiaires de l'aide sociale la possibilité d'accéder à la propriété. Les autres réponses portaient surtout sur la nécessité d'associer les collectivités locales à la sélection des clients.

5. Participation des clients aux travaux de construction

Les réponses décrivent les avantages, les exigences et les limites des programmes d'autoconstruction. Compte tenu des réponses recueillies, les responsables de la SCHL ont conclu à l'opportunité de mettre en place et de favoriser un programme d'autoconstruction, moyennant un soutien et une supervision adéquates.

6. Normes de construction et de viabilisation

Les répondants ont demandé une plus grande participation à la conception des logements ainsi que la mise en place de certaines installations de base dans chaque logement. Ils admettent toutefois que le respect rigoureux de ces conditions risque d'entraîner des coûts prohibitifs dans certaines collectivités et qu'il faut faire preuve de souplesse. Les répondants se sont aussi prononcés en faveur de l'utilisation de logements préfabriqués et de maisons mobiles dans certains cas, de la valorisation des programmes de contrôle de la qualité et de l'adoption de normes nationales de qualité.

7. Aide pour les réparations d'urgence

Les répondants ont dit trouver nécessaire la mise en place d'un service de réparations d'urgence souple et accueillant, assorti de critères d'intervention bien définis et de subventions adéquates. Le programme devrait en outre prévoir une aide continue, tandis que les résidences principales devraient avoir la préséance sur les résidences secondaires.

8. Réalisation et administration des programmes

En ce qui concerne la réalisation et l'administration des programmes, la consultation a produit un certain nombre de réponses d'ordre général sur la question des délais, la souplesse dans le traitement des cas particuliers, la pertinence de l'information, la qualité du personnel des bureaux extérieurs, les programmes de réparations, l'adoption d'un cycle budgétaire de deux ans et la tarification des services. Les autres réponses traitaient de la possibilité d'une plus grande participation de la collectivité (et spécialement des bandes indiennes) à l'administration des programmes. Les répondants ont également parlé de la nécessité de s'assurer que les retombées économiques des programmes profitent aux collectivités locales.

La SCHL a conclu qu'il serait souhaitable de décentraliser la réalisation, l'administration et la gestion des programmes. Toutefois, comme le degré d'intérêt et les capacités des collectivités (municipalités, organismes chargés de la réalisation des programmes, conseils de bandes, groupes sans but

lucratif) varient grandement à cet égard, il conviendrait d'offrir plusieurs formules.

9. Politique d'établissement

D'après les réponses obtenues, il importe que les programmes fassent une distinction entre secteurs avec marché et secteurs sans marché, et secteurs à coûts élevés et secteurs à faibles coûts, notamment en ce qui concerne le statut d'occupation. Bien que les réponses aient été positives dans l'ensemble, les répondants ont estimé qu'il conviendrait peut-être d'apporter des changements (spécialement dans les secteurs sans marché) à la restriction ayant pour effet de limiter l'application du programme aux collectivités comptant une population supérieure à 2 500 habitants.

10. Problèmes inhérents au parc résidentiel actuel

Les réponses portaient sur les problèmes des arriérés, de l'entretien et des réparations. De plus, les répondants ont traité du rôle de la consultation comme moyen de corriger ou d'améliorer le rendement dans ce domaine.

RECOMMANDATIONS

La SCHL n'a formulé aucune recommandation dans son rapport.

◆ *Report of the Saskatchewan Indian Justice Review Committee* (1992), voir **Volume 3, Saskatchewan.**

Rapports d'organisations autochtones

1970

▲ Citizens Plus

AUTEUR : Indian Association of Alberta
ANNÉE : 1970
AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations
SUJETS : Relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones, entre les gouvernements provinciaux et les autochtones
SUJETS SECONDAIRES : Orientations, traités, responsabilités de fiduciaire du fédéral
SOURCE : Organisation autochtone provinciale

CONTEXTE

En 1969, le gouvernement du Canada a présenté un livre blanc sur la politique concernant les Indiens qui renfermait des recommandations qui devaient modifier radicalement le statut des Indiens dans la société canadienne. L'idée maîtresse du document était d'éliminer à terme la nécessité d'un statut législatif particulier pour les Indiens et de transférer la plupart des services aux provinces.

L'Association des Indiens de l'Alberta (AIA) y voyait une tentative du gouvernement fédéral d'échapper à ses obligations et aux relations établies au moyen de traités et elle considérait dans l'ensemble les tentatives de ce genre comme étant préjudiciables aux peuples indiens.

OBJET

Ce document présentait les raisons pour lesquelles l'AIA rejetait le livre blanc de 1969 et avançait des contre-propositions indiennes.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le rapport s'arrêtait aux six questions soulevées dans le livre blanc, à savoir :

1. la structure juridique du statut indien;
2. le patrimoine culturel indien et son caractère unique;
3. réalisation des programmes et prestation des services;
4. services enrichis;

5. revendications et traités;
6. terres indiennes.

L'AIA rejetait les changements proposés aux structures juridiques existantes et affirmait que la justice exigeait la reconnaissance du statut indien. Elle citait le professeur L.C. Green, qui avait constaté que dans d'autres pays, la protection des minorités passait par un traitement particulier de ces dernières.

Sur la question de la préservation du patrimoine culturel indien, le rapport insistait sur le fait que celle-ci passait par la préservation du statut, des droits et des traditions. Comme les traités constituaient le fondement de ces droits, le livre blanc ne faisait que donner dans la rhétorique plaisante.

La recommandation voulant que les services proviennent de la même source que pour tous les Canadiens était considéré comme une tentative du gouvernement fédéral d'échapper à ses obligations telles qu'elles étaient indiquées dans l'AANB. L'AIA soulignait que ces services n'étaient pas des dons de charité mais un paiement en contrepartie d'une cession de terres. Le rapport renfermait l'historique de la nature des ententes et des relations avec le gouvernement fédéral.

Le transfert de la responsabilité de l'éducation aux provinces ressortait comme étant complètement inacceptable. Le rapport renfermait un extrait d'un rapport présenté en mars 1970 et concernant l'Alberta Indian Education Centre. Le fait que les gouvernements du Canada et de l'Alberta continuaient d'en arriver à des ententes sans le consentement officiel des Indiens était souligné.

Toute réduction du mandat du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) était rejetée. On estimait que le MAINC devait rester un défenseur des besoins des Indiens, rôle que lui conférait le rapport Hawthorn.

Les services enrichis que préconisait le livre blanc étaient rejetés comme autant de tentatives d'acheter les tribus et de les diviser en fonction de leur situation économique et de leur richesse par des traitements différents.

Le rapport traitait du besoin particulier de services enrichis dans le domaine du développement économique. On estimait que la politique avancée dans le livre blanc ne garantissait pas convenablement le financement car il était considéré comme une mesure provisoire. L'AIA soulignait que nombre de groupes non autochtones, tels que certains professionnels, les syndicats, etc., bénéficiaient d'une législation spéciale qui garantissait leur bien-être économique.

Le rapport mettait en évidence une solution de rechange. Le problème immédiat était le besoin d'en arriver à un certain degré de sécurité financière et sociale. Deux grandes catégories d'emploi devaient être développées :

1. l'exécution de tâches et de travaux dont la collectivité a besoin (autonomie gouvernementale);
2. la stimulation de l'emploi dans l'industrie privée.

Les principes directeurs du développement économique étaient la volonté d'utiliser les talents de l'industrie privée et celle de moins s'en remettre au gouvernement.

Au sujet de la politique particulière du livre blanc sur les revendications et les traités, l'AIA rejetait l'idée de la nomination d'un commissaire unique parce que cette nomination avait déjà été faite sans que les peuples autochtones aient été consultés.

La question des traités était considérée comme étant de la plus haute importance dans le contexte de la politique indienne. On estimait qu'il fallait respecter le traité en suspens et qu'il fallait reconnaître que tous les traités liaient le gouvernement fédéral. Dans la section consacrée à la proposition du livre blanc de transférer les terres indiennes, le rapport de l'AIA soulignait que la Couronne ne possédait pas les terres indiennes mais que celles-ci lui étaient confiées en fiducie. Comme cet arrangement faisait que les terres indiennes ne pouvaient être aliénées ou fractionnées, l'AIA rejetait les propositions qui auraient permis la vente de terres indiennes par des particuliers.

RECOMMANDATIONS

Sur la question des structures juridiques, l'AIA formulait deux recommandations :

1. Tout en rejetant la révocation de la *Loi sur les Indiens*, elle en préconisait la révision afin d'en supprimer le penchant paternaliste. Elle faisait toutefois une mise en garde : cela ne pourrait être fait qu'après le règlement des questions en suspens au sujet des traités.
2. La définition juridique des Indiens inscrits doit rester.

Il n'y avait aucune recommandation en tant que telle au sujet des questions de patrimoine culturel, car on était d'avis qu'elles étaient inextricablement liées aux questions relatives aux traités.

En ce qui concerne l'exécution des programmes et la prestation des services, ainsi que le transfert possible de la responsabilité à cet égard aux autorités

provinciales et locales, l'AIA préconisait que le gouvernement fédéral continue de s'acquitter de ses responsabilités, notamment au chapitre de la prestation des services d'éducation, de bien-être social, de santé et de développement économique.

Sur la question particulière de l'éducation, l'AIA préconisait que les crédits pour l'éducation soient offerts aux conseils tribaux, qui décideraient alors de l'opportunité de diriger les écoles directement ou de s'entendre sur cette question avec les commissions scolaires et les autorités publiques locales.

Tout en s'opposant à la réduction du mandat du MAINC, l'AIA préconisait une réduction de la taille et de la structure des Affaires indiennes pour en arriver à un organisme qui soit moins autoritaire et plus étroitement en prise sur les besoins des Indiens. L'AIA préconisait également la nomination d'un ministre à plein temps.

Au sujet du développement économique, l'AIA faisait deux recommandations, à savoir :

1. les programmes d'enseignement devraient être modifiés de manière à préparer les Indiens aux affaires économiques;
2. il faudrait soutenir l'industrie privée.

Ces initiatives devraient bénéficier de l'aide de toutes les ressources de l'Alberta Indian Development System (AIDS), société mise sur pied par l'AIA.

Le document renfermait un extrait d'un rapport présenté au Parlement en mars 1970 et portant sur l'Alberta Indian Development System.

Deux recommandations étaient faites au sujet des revendications et des traités :

1. il était recommandé qu'une Commission des revendications, chargée de moderniser les traités, soit mise sur pied d'accord avec les Indiens;
2. que tous les traités soient incorporés, en une formulation modernisée, à la Constitution du Canada au moyen d'un amendement.

Il n'y avait aucune recommandation en bonne et due forme relativement aux terres indiennes.

1971

▲ Wahbung – Our Tomorrows

AUTEUR : Manitoba Indian Brotherhood
ANNÉE : 1971
AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations
SUJETS : Relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones, autonomie gouvernementale, droits fonciers issus de traités, aménagement et gestion du territoire, ressources
SUJETS SECONDAIRES : Orientations, traités, responsabilités de fiduciaire du fédéral, structures et processus de négociation
SOURCE : Organisation autochtone provinciale

CONTEXTE

Le gouvernement fédéral a publié le livre blanc sur la politique indienne (1969), document qui s'est révélé inacceptable pour les peuples autochtones de tout le Canada. En 1970, l'Association des Indiens de l'Alberta a répondu par le Livre rouge (*Citizens Plus*), qui faisait ressortir les divergences entre les aspirations de ses membres et les intentions du gouvernement fédéral. Visiblement, les peuples indiens et le gouvernement avaient des conceptions très différentes de ce que sous-entendait la notion de relation fiduciaire.

OBJET

Les quatre tribus indiennes du Manitoba – Cris, Ojibwas, Chipewyans et Sioux – ont présenté au gouvernement fédéral, sous les auspices de la Manitoba Indian Brotherhood (MIB), leur position sur les politiques qui étaient nécessaires à l'établissement de relations satisfaisantes entre le peuple du Canada et le peuple indien du Manitoba.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

La MIB soulignait qu'elle adhérait au principe suivant lequel et les droits ancestraux et les droits issus de traités émanaient de la souveraineté de la MIB en tant que nation de peuples et avait, à ce titre, des relations de nation à nation avec le gouvernement fédéral.

Ce principe sous-entendait également qu'il ne pourrait y avoir de délégation de pouvoirs ou de responsabilités aux provinces sans le consentement de la MIB.

La déclaration de principe faisait état de sept questions principales, à savoir :

1. droits issus de traités et droits ancestraux;
2. contrôle des terres;
3. droits de chasse, de pêche, de piégeage et de cueillette;
4. la *Loi sur les Indiens*;
5. la culture;
6. la justice;
7. le gouvernement des réserves.

Droits issus de traités et droits ancestraux : La MIB déclarait que le gouvernement fédéral ne reconnaissait nullement les griefs du peuple indien, en particulier ceux qui concernaient les questions de traités et de titre ancestral. Plus précisément, elle estimait que les traités 1, 2 et 5, qui touchaient la majeure partie du Manitoba, étaient des ententes déraisonnables. Elle pressait le gouvernement fédéral de reconnaître la nécessité d'une restructuration des traités.

Contrôle des terres : La MIB relevait trois questions touchant les terres :

1. Le contrôle fédéral de l'utilisation et de l'occupation des terres était inacceptable et il était impératif de procéder au transfert immédiat de ce contrôle aux conseils de bande.
2. Étant donné que le gouvernement avait placé les peuples membres de la MIB sur des terres pauvres, il avait l'obligation de faire en sorte que la terre soit mise en valeur au maximum.
3. La qualité médiocre des terres allouées au peuple indien obligeait à apporter des ajustements pour lui permettre de subvenir à ses besoins d'ordre économique et social.

Droits de chasse, de pêche, de piégeage et de cueillette : Le fait que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont fait des lois et des règlements (la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, par exemple) qui restreignent la pratique par les Indiens des méthodes de cueillette traditionnelles a été décrété abrogation inacceptable des droits issus des traités.

La *Loi sur les Indiens* : La MIB a déclaré que la *Loi sur les Indiens* devrait être modifiée de manière à permettre un développement social valable des Indiens conformément à leurs propres lignes de conduite. Elle déclarait en outre que la Loi devrait refléter les droits issus de traités et les droits ancestraux ainsi que la protection de l'assise territoriale des Indiens, et qu'elle devrait être enchâssée dans la Constitution.

Culture : Les auteurs soulignaient que les politiques des gouvernements fédéral et provinciaux relatives à la préservation de la culture indienne mettaient l'accent sur les aspects commerciaux des arts et de l'artisanat et sur les expositions dans les musées plutôt que sur la stimulation et la croissance de la culture indienne.

Justice : Les auteurs soulignaient que le système de justice canadien desservait souvent les autochtones en raison de pratiques discriminatoires qui entachaient tout le système, et en particulier au niveau des forces policières, et parce qu'il ne reposait pas sur le même système de valeurs.

Gouvernement de bande : La MIB affirmait que les gouvernements fédéraux successifs avaient miné les pratiques de gouvernement local fondé sur les coutumes de la tribu en forçant le gouvernement de bande à se conformer aux besoins de l'administration nationale. Cette pratique est contraire au droit des peuples à l'auto-détermination. La MIB demandait au gouvernement fédéral de faciliter le changement social et de répondre aux besoins des Indiens tels qu'ils étaient définis par le peuple indien, moyennant un système de gouvernement local qui soit comparable aux structures municipales de la collectivité non indienne.

RECOMMANDATIONS

La MIB recommandait que la restructuration des traités auxquels ses membres étaient parties comprenne les éléments suivants :

1. une norme souple de dédommagement pour les pertes subies par les Indiens régis par des traités;
2. une récupération des droits tels que les droits de chasse et de pêche, qui sont réputés traditionnels et inhérents au mode de vie des Indiens;
3. une révision de l'attribution des terres afin de corriger les déficiences d'ordre quantitatif et qualitatif évidentes imposées par l'affectation des réserves;
4. un dédommagement sous forme de terres, d'argent, de programmes, etc., pour l'attribution de terres incultivables;

5. la négociation d'autres questions et facteurs qui pourraient être découverts au fil de la recherche et de la communication avec la réserve.

Au sujet du contrôle des terres, les auteurs affirmaient que la relation de fiduciaire avec le gouvernement, une relation qui protège l'intégrité des terres indiennes, devait être maintenue indépendamment du transfert du contrôle au peuple indien.

Pour apporter des ajustements à l'assise territoriale, la MIB recommandait la mise sur pied d'une commission mixte qui aurait pour responsabilité principale de faire des recommandations au gouvernement relativement à une nouvelle politique d'affectation des terres.

Relativement à la question des économies de type traditionnel, la MIB recommandait que des mécanismes de protection des droits de chasse, de pêche, de piégeage et de cueillette soient consacrés dans la Constitution et reflétés dans la *Loi sur les Indiens*.

En ce qui concerne la *Loi sur les Indiens*, les auteurs entrevoyaient une nouvelle loi comprenant les éléments suivants :

1. la reconnaissance des droits issus de traités et des droits ancestraux;
2. la responsabilité fédérale établie dans des domaines tels que l'éducation, la santé et le bien-être social et le logement;
3. la reconnaissance du fait que la responsabilité des décisions concernant l'appartenance appartient à la communauté;
4. la reconnaissance du fait que les terres de la réserve sont inaliénables et que le gouvernement fédéral est lié par la relation de fiduciaire;
5. la méthode d'élection du chef et du conseil doit être laissée à la discrétion de chaque collectivité;
6. l'indemnisation en cas de destruction des moyens de subsistance par inondation, pollution ou développement industriel;
7. l'exemption de toute forme d'imposition.

La MIB recommandait, pour préserver la culture indienne, l'élaboration d'un programme qui :

1. étaierait et cataloguerait les expressions traditionnelles de la culture indienne comme fondement à des programmes conçus pour préserver les contributions indiennes à la culture canadienne et en stimuler la croissance;
2. reconnaîtrait les contributions du peuple indien au développement historique du Canada.

En ce qui concerne la justice, les auteurs proposaient la création de corps policiers dans les réserves composés d'agents autochtones. Ces corps policiers aideraient la collectivité à résoudre ses problèmes, feraient office de conseillers juridiques, travailleraient auprès des jeunes et expliqueraient la loi et les procédures judiciaires. Il était recommandé de viser à instaurer un système judiciaire qui emploierait des autochtones et serait sensible aux besoins des autochtones.

La MIB préconisait la mise sur pied d'un système de conseils et de commissions mixtes gouvernement/autochtones qui seraient comptables d'évaluer les présentations du gouvernement local; d'examiner et d'évaluer les demandes portant sur des programmes; et de donner des conseils au sujet de l'élaboration et de la mise en oeuvre de programmes.

1972

▲ Indian Control of Indian Education

AUTEUR : Fraternité des Indiens du Canada

ANNÉE : 1972

AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations

SUJET : Éducation

SUJETS SECONDAIRES : Maternelles et garderies, enseignement primaire, secondaire et postsecondaire, formation des adultes, formation professionnelle, installations et établissements, programmes scolaires, relations et responsabilités financières, pédagogie, aide aux étudiants

SOURCE : Organisation autochtone nationale

CONTEXTE

Le comité spécial du conseil exécutif de la Fraternité des Indiens du Canada a compilé cet énoncé à partir de mémoires ou d'énoncés d'associations provinciales et territoriales sur l'éducation et de discussions de représentants des associations dans le cadre d'un atelier sur l'éducation qui s'est tenu en juin 1972. L'assemblée générale de la Fraternité des Indiens du Canada a donné son accord de principe à la politique en août 1972 et celle-ci a été présentée au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien en décembre 1972.

OBJET

Cet énoncé sur l'éducation a été préparé par le comité de travail du comité négociateur de la Fraternité des Indiens du Canada. Il doit être utilisé dans le cadre d'une action commune future dans le domaine de l'éducation.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le comité est d'avis qu'il est très important que les enfants indiens aient une chance de développer un système de valeur qui soit conforme à la culture indienne. On a constaté que ce n'était pas ce que vivaient les enfants indiens dans les écoles non indiennes et, en conséquence, ils sont aux prises avec des situations de retrait et d'échec. Le comité a constaté que la responsabilisation parentale et le contrôle local de l'éducation constituaient les moyens d'atteindre l'objectif. Les quatre domaines qui, de l'avis du comité, requéraient attention et amélioration étaient la responsabilité, les programmes, les enseignants et les installations.

1. Responsabilité

Le comité a constaté que le gouvernement fédéral devrait prendre les mesures requises pour transférer aux bandes les pouvoirs et les crédits alloués à l'éducation des Indiens. La bande elle-même pourrait alors déterminer comment l'argent serait utilisé. Le comité a également constaté que plus de 60 % des enfants indiens sont inscrits dans des écoles provinciales/territoriales et que la représentation indienne dans les commissions scolaires était insuffisante.

2. Programmes

Au sujet des programmes, le comité a déterminé que le système scolaire actuel était culturellement étranger aux élèves autochtones et que, dans les cas où la contribution indienne n'est pas entièrement passée sous silence, elle est souvent présentée sous un éclairage défavorable. Il faut élaborer des programmes qui préservent un équilibre entre le contenu éducatif et les sujets relevant de la culture indienne. Le comité a constaté qu'une amélioration de l'éducation permettrait de résoudre certains des problèmes particuliers qui se posent dans nombre de collectivités indiennes. Les problèmes en question, ce sont la perte des langues autochtones, les taux élevés de décrochage scolaire, le peu d'intérêt pour l'éducation des adultes et la consommation d'alcool et de drogue.

3. Enseignants

Au sujet des enseignants, le comité a constaté l'existence d'un besoin criant d'enseignants et d'orienteurs autochtones ainsi que d'enseignants et d'orienteurs non autochtones spécialement formés.

Le comité a également constaté que le succès de l'intégration dépendait des parents, des enseignants, des élèves (indiens et non indiens) et du programme d'enseignement. Il a constaté que les parents indiens ont besoin de plus de préparation et d'orientation pour pouvoir prendre des décisions à bon escient et aider leurs enfants à s'adapter et à connaître le succès. Il a également constaté que les enfants indiens ont besoin d'aide pour résoudre le conflit des valeurs et que les classes canadiennes ont besoin d'un programme d'enseignement qui reconnaisse les coutumes et les valeurs indiennes.

4. Installations

Le comité a déterminé que les installations d'enseignement des réserves, là où elles existent, sont souvent dangereuses et désuètes. Elles ne sont pas du calibre des installations que l'on trouve à l'extérieur des réserves.

RECOMMANDATIONS

La principale recommandation du comité est que l'éducation des Indiens reflète les valeurs indiennes et qu'elle soit contrôlée localement par la bande et par les parents des enfants qui la reçoivent. Il y faudrait les mesures suivantes :

1. Responsabilité

Le rapport reconnaît la responsabilité du gouvernement fédéral en matière d'éducation des Indiens et recommande que le gouvernement fédéral soit responsable de transférer son autorité à la bande indienne.

2. Programmes

Le comité recommande que l'on mette davantage l'accent sur les programmes pré-scolaires et de maternelle pour enseigner la langue seconde dans laquelle le programme d'enseignement sera donné et pour renforcer l'image de soi comme Indien chez l'enfant. Il est également suggéré de donner des programmes d'éducation sur l'alcool et la drogue et de mettre sur pied des programmes d'éducation des adultes et des centres d'éducation culturelle conçus pour aider les Indiens à appliquer les croyances traditionnelles à la société moderne.

3. Enseignants

Au sujet des enseignants, le rapport recommande, au minimum, l'embauchage d'enseignants qui parlent couramment la langue locale; on espère de plus qu'il soit possible de donner à des autochtones la formation qui leur permettra d'être enseignants ou orienteurs. Le rapport recommande que, si les enfants indiens doivent aller à l'école locale à l'extérieur de la réserve, les enseignants non Indiens aient une formation en valeurs autochtones et en éducation des autochtones, et que le peuple indien soit représenté dans les commissions scolaires locales.

4. Installations

Le rapport suggère que les installations d'enseignement soient améliorées et que des écoles secondaires et des écoles de formation professionnelle soient mises sur pied dans certaines réserves.

1973

▲ Together Today for Our Children Tomorrow: A Statement of Grievances and an Approach to Settlement by the Yukon Indian People

AUTEUR : Conseil des Indiens du Yukon
ANNÉE : 1973
AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations
SUJET : Revendications
SUJET SECONDAIRE : Revendications globales
SOURCE : Organisation autochtone territoriale

CONTEXTE

Ce document est le fruit de réunions de la Yukon Native Brotherhood en vue d'établir le type de règlement des revendications foncières qui, de l'avis du peuple indien, serait juste tant pour eux que pour leurs frères blancs.

OBJET

Le Conseil des Indiens du Yukon (CIY) a été formé en 1973 en vue de négocier le règlement des revendications foncières avec le gouvernement fédéral. Le CIY a préparé ce document pour servir de base à leurs revendications

foncières. Le document présente une relation historique et descriptive des questions clés et de leur évolution.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le CIY a constaté que le fossé économique, le fossé social et le fossé des communications entre les collectivités indienne et blanche allaient en s'élargissant et que l'incompréhension et l'intolérance s'installaient entre les deux groupes.

1. Fossé économique

L'inégalité économique était considérée comme étant l'un des principaux problèmes. Au Yukon, l'économie est contrôlée par les Blancs et les rares emplois détenus par des Indiens sont des emplois de manoeuvre. Avant 1948, le peuple indien du Yukon était économiquement indépendant mais, au moment de la rédaction de ce rapport, plus de la moitié des familles étaient prestataires de l'aide sociale et le nombre de celles qui touchaient une forme quelconque d'aide atteignait des proportions de l'ordre de 80 %.

2. Fossé social

Au sujet des programmes sociaux, le rapport constatait que tous les services étaient fournis par des Blancs et que les programmes ne s'inséraient pas bien dans le cadre de la culture indienne.

3. Fossé des communications

Les Indiens étaient d'avis qu'ils ne pouvaient pas parler à l'homme blanc en tant qu'égaux en raison de la différence de leurs situations économiques respectives. Ils croyaient toutefois qu'un juste règlement de leurs revendications changerait cet état de choses.

Le règlement examiné dans le rapport comportait huit parties :

1. Programmes

Les Indiens veulent obtenir un règlement qui leur permette d'assumer la maîtrise d'oeuvre des programmes qui les touchent pour les adapter à leur réalité culturelle.

2. Personnes âgées

Les Indiens veulent des paiements en espèces pour leurs personnes âgées qui autrement ne profiteraient pas de l'impact à long terme sur les collectivités du règlement des revendications.

3. Identité culturelle

Les Indiens demandent des programmes culturels qui les aideront à redécouvrir les valeurs de la religion indienne, de la philosophie indienne et du mode de vie indien, ce qui comprend l'écriture de leur histoire comme ils se la rappellent et en utilisant leur propre langue.

4. Développement communautaire

Le développement communautaire comprend tout, des emplois aux courses de chiens, en passant par les entreprises commerciales et la danse. Les Indiens du Yukon espèrent encourager le développement d'un leadership naturel au sein de leur collectivité, pour cerner les problèmes, proposer des solutions puis enseigner au peuple à mettre en oeuvre ces solutions.

5. Éducation

Les Indiens sont d'avis que la plupart des changements apportés ces dernières années au système d'éducation territorial n'ont guère amélioré les choses pour les élèves indiens. Ils proposent nombre de nouveaux programmes pour les élèves de tous les âges et de tous les niveaux de l'ancien système. Ils sont également d'avis qu'il devrait y avoir une université au Yukon ainsi que des services d'information où les étudiants pourraient s'informer des autres possibilités dans le domaine de l'éducation. Dans l'ensemble, on met l'accent sur la nécessité d'un contrôle indien de l'éducation des Indiens.

6. Développement économique

Les Indiens sont d'avis que leur peuple devrait jouer un rôle important dans le développement du Yukon. Telle est la politique déclarée du gouvernement fédéral, mais nul plan concret à cet égard n'a été mis en place.

7. Communications

Les Indiens croient également qu'il existe un besoin immédiat de changer le système de communications. À la radio, à la télévision et dans les journaux, il faut que les Indiens puissent s'adresser aux Indiens.

8. Recherche

Les Indiens estiment qu'ils doivent bénéficier d'activités de recherche visant à leur enseigner la meilleure façon de profiter des manières des Blancs tout en préservant leur propre culture. Ils croient qu'ils doivent avoir le dernier mot relativement à la recherche qui sera faite et à la sélection de ceux qui la feront.

RECOMMANDATIONS

Le rapport ne fait aucune recommandation en bonne et due forme, mais il présente néanmoins un énoncé des conditions de règlement qu'ils considèrent acceptables. Les conditions en question touchent principalement la participation des Indiens au règlement des revendications et le contrôle par les Indiens :

1. le règlement ne doit supprimer aucun des droits du peuple du Yukon aux programmes, avantages et responsabilités qu'ils ont en tant que Canadiens;
2. les Indiens ne veulent pas qu'une personne indienne qui vit sur des terres mises en réserve comme terres indiennes paie de l'impôt sur le revenu les 25 premières années.
3. le gouvernement du Canada doit continuer d'assumer tous les coûts des services de santé;
4. en ce qui concerne les plans de développement à long terme, le règlement doit comprendre le transfert de tous les programmes aux Indiens;
5. les Indiens doivent pouvoir établir les qualités donnant droit de participation au règlement, ces qualités doivent persister à perpétuité et toucher tous les descendants;
6. le contrôle de leur terre constitue une condition importante de règlement; il touche les droits sur la surface et le sous-sol, le droit de chasser, de pratiquer le piégeage et de pêcher sur les terres inoccupées et les droits exclusifs aux terres indiennes;
7. les Indiens veulent toucher des redevances sur toutes les entreprises du gouvernement sur toutes les terres;
8. les Indiens demandent à négocier un juste règlement en espèces.

Le CIY présente également une liste de programmes auxquels les fonds provenant du règlement seront affectés. Les programmes en question seront élaborés et, au départ, contrôlés par le conseil général des Indiens du Yukon, mais les municipalités locales assumeront le contrôle au fur et à mesure qu'elles seront constituées.

1974

▲ The Shocking Truth About Indians in Textbooks

AUTEUR : Manitoba Indian Brotherhood
ANNÉE : 1974
AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations
SUJETS : Éducation, relations sociales et interculturelles
SUJETS SECONDAIRES : Enseignement primaire, programmes scolaires, racisme
SOURCE : Organisation autochtone provinciale

CONTEXTE

Les autochtones se préoccupent depuis nombre d'années de la qualité des textes d'histoire utilisés dans les écoles du Manitoba. Une étude de la Manitoba Indian Brotherhood, *Wahbung – Our Tomorrows*, effectuée en 1971, demandait avec insistance qu'une étude soit entreprise sur l'ensemble du processus d'éducation et, comme suite à une enquête réalisée en 1972, intitulée *Education is Failing the Indian*, la Fraternité a recommandé qu'une étude et une analyse complètes soient entreprises pour évaluer le portrait qui est brossé des Indiens dans les manuels actuellement en usage dans les écoles manitobaines. Ce rapport tente d'amorcer ce processus par une évaluation des ouvrages d'études sociales dont l'utilisation est approuvée par le ministère de l'Éducation dans les classes de 4e, 5e et 6e années.

OBJET

Le rapport fait état de deux objectifs pour cette évaluation :

1. contribuer à supprimer les partis pris et à réparer les omissions dans les ouvrages scolaires en soulignant les points critiqués;
2. introduire de nouveaux renseignements afin d'en arriver à un portrait plus équilibré des peuples autochtones.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Les auteurs ont retenu trois approches pour évaluer les ouvrages : une analyse du contenu de citations tirées textuellement des manuels; une analyse de coefficient d'évaluation (c'est-à-dire une analyse des connotations positives ou négatives des expressions descriptives); et une analyse d'image. Les auteurs

ont cerné les dix types suivants de déformations pour orienter leur analyse du contenu :

1. **omission** : sélectionner les données qui ne mettent en valeur qu'un groupe, souvent celui dont le rédacteur fait partie;
2. **diffamation** : attirer l'attention sur les défauts de l'autochtone plutôt que sur ses qualités et donner une fausse idée de sa nature;
3. **dépréciation** : nier ou déprécier les contributions des autochtones à la culture canadienne;
4. **insinuation cumulative** : constamment donner l'impression qu'un groupe seulement est responsable des événements positifs;
5. **manque de validité** : négliger de s'assurer que l'information sur certaines questions est toujours exacte et sans ambiguïté;
6. **inertie** : perpétuer les légendes et les demi-vérités en négligeant de prendre connaissance des nouvelles données historiques;
7. **mutisme** : passer sous silence des aspects importants de l'histoire autochtone;
8. **désincarnation** : parler de façon ordinaire et dépersonnalisée de la «menace indienne» ou représenter l'anéantissement de la culture indienne comme un élément de la «marche vers le progrès»;
9. **manque d'objectivité** : parler d'une race ou d'un groupe en disant des platitudes ou en faisant des généralisations (attribuer les défauts d'un individu à tout un groupe), plutôt qu'en s'en tenant aux faits et en se montrant réaliste;
10. **manque de franchise** : ne pas mentionner tous les faits pertinents qui peuvent aider l'élève à se former une opinion.

Le rapport se divise en trois sections, une portant sur l'analyse du contenu, une autre sur l'analyse du coefficient d'évaluation et la troisième, sur les manuels de 4e et de 5e années. Nombre des textes destinés à ces deux années ne font aucune mention digne de ce nom des autochtones.

La section consacrée à l'analyse du contenu se compose des analyses qu'ont faites les auteurs de neuf manuels et d'une série d'ouvrages d'histoire du Canada appelée «Jackdaws». Les auteurs ont constaté que les ouvrages présentaient nombre des déformations énumérées plus haut. Dans bien des cas, les auteurs donnaient des exemples de ce qui pouvait être fait pour rectifier ou corriger le passage qui présentait un parti pris. Ces exemples venaient souvent d'autres ouvrages. Les auteurs soutenaient que le principal défaut des ouvrages examinés était leur tendance à présenter les autochtones

comme des obstacles à écarter pour que les objectifs du progrès à l'européenne puissent être accomplis.

L'analyse du coefficient d'évaluation attribue une valeur positive ou négative aux mots ou expressions communément employés pour désigner ou décrire différents groupes ou particuliers. Les mots «courageux» et «honorables», par exemple, sont des mots positifs, tandis que les mots «sauvages» et «belliqueux» ont une connotation négative. Dans cette forme d'analyse, on compte la fréquence d'utilisation des mots de ce genre lorsqu'ils sont employés pour décrire des particuliers ou des groupes. L'analyse a révélé que les auteurs des manuels affichent leurs propres partis pris à l'endroit des autochtones en employant une terminologie négative. Trois textes seulement méritaient des scores révélant une représentation positive des autochtones; ces scores dépassaient à peine les 50 %. Par contraste, la représentation des Européens dans sept volumes était positive, certains scores dépassant les 70 % et aucun ne tombant au-dessous de la barre des 50 %.

Les auteurs de cette étude concluent que les manuels utilisés dans les écoles du Manitoba présentent des partis pris, déforment l'histoire et présentent une image négative des autochtones, qui sont décrits comme des sauvages et des barbares. Ils ont constaté que ces ouvrages étaient dommageables pour le potentiel productif d'un enfant autochtone. Leur effet sur les enfants non autochtones s'est également révélé dommageable, car ils perpétuent l'idée que le racisme et l'application de deux poids deux mesures sont acceptables. Les auteurs concluent qu'il existe un besoin d'une révision complète et d'une réécriture des ouvrages et des manuels.

Le rapport traite des livres et des ouvrages de la 4e et de la 5e années séparément de ceux de la 6e année parce que nombre des documents utilisés n'abordent pas l'histoire et la vie des peuples autochtones. Ceux qui en traitent ont été abordés de la même façon que les textes destinés à la 6e année. Dans le cas des ouvrages ne traitant aucunement des autochtones, les auteurs examinaient des façons d'y introduire des informations appropriées.

RECOMMANDATIONS

Le rapport se termine par une série de recommandations. Nous les résumons ci-après :

1. que les futurs rédacteurs de l'histoire présentent des renseignements équilibrés et divers points de vue;
2. que les enfants soient formés à lire et à considérer les documents de façon critique;

3. que les généralisations (le mot Indien, par exemple) soient évitées lorsqu'on décrit les actes de particuliers ou de membres individuels de groupes particuliers, et que la terminologie descriptive, qui peut être offensante pour les autochtones, soit utilisée avec soin et discernement;
4. que les éditeurs et les auteurs fassent preuve de prudence dans la sélection des documents et des citations tirées de sources primaires, et que ces sources, au besoin, soient accompagnées de préliminaires faisant état de l'ethnocentrisme du rédacteur;
5. que le ministère de l'Éducation examine continuellement les documents écrits nouveaux et existants et qu'un processus approprié d'examen soit établi;
6. que des manuels et autres ouvrages didactiques soient élaborés pour apprendre aux enseignants à repérer et à rectifier les renseignements et les comportements qui manquent d'objectivité;
7. que des manuels supplémentaires – une série de manuels d'histoire autochtone – soient élaborés et rédigés par des autochtones;
8. que les gouvernements provincial et fédéral acceptent d'accorder leur appui aux souhaits des autochtones d'obtenir des textes améliorés et à leurs efforts à cette fin.

▲ The Treaty Rights of Hunting, Fishing, Trapping and Gathering

AUTEURS : Federation of Saskatchewan Indian Nations, Manitoba Indian Brotherhood et Indian Association of Alberta
ANNÉE : 1974
AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations
SUJET : Ressources
SUJETS SECONDAIRES : Chasse et faune, piégeage et cueillette, pêches
SOURCE : Organisations autochtones provinciales

CONTEXTE

Ce document a été rédigé afin d'amorcer un processus de négociation entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les Indiens régis

par des traités des provinces des Prairies relativement aux droits de chasse, de cueillette, de piégeage et de pêche des Indiens régis par des traités.

OBJET

Le but des négociations était double :

1. confirmer que les Conventions sur les ressources naturelles ne visaient pas à modifier les droits issus des traités;
2. rétablir les droits de chasse, de pêche, de piégeage et de cueillette issus de traités qui avaient été abrogés par des lois fédérales et provinciales restreignant l'exercice de ces droits.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le thème dominant du document était la dichotomie entre les dispositions écrites des traités et les ententes non écrites auxquelles on en était arrivé au cours de la négociation des traités. Si l'on en croit le rapport, les ententes non écrites disposaient que les Indiens régis par des traités seraient libres de chasser et de pêcher sur toute la terre visée par le traité jusqu'à ce que la terre en question soit occupée. Les Indiens régis par des traités prétendent qu'on leur a dit que les animaux resteraient à eux et que le gouvernement interviendrait pour préserver les animaux pour les Indiens régis par des traités. Ils sont d'avis que ces droits de chasse et de pêche ne sont pas restreints à la consommation personnelle mais s'étendent plutôt à la pratique des activités en question à des fins commerciales. Les Indiens régis par des traités soutiennent qu'on leur a assuré que leurs droits de chasse, de pêche et de piégeage continueraient d'exister tant que le soleil brillerait et que les rivières couleraient.

Depuis que les traités ont été signés, les collectivités indiennes soutiennent que le gouvernement fédéral a adopté la pratique consistant à sanctionner la droit des provinces à adopter des lois touchant les droits de chasses des Indiens sous la forme de Conventions sur les ressources naturelles. Depuis 1930, ces Conventions sur les ressources naturelles sont considérées par les juristes et les administrateurs gouvernementaux comme étant la seule source des droits de chasse, de piégeage et de pêche des Indiens, peu d'attention étant accordée à l'esprit des traités. Il y a eu peu de consultation des Indiens malgré d'autres mesures gouvernementales ayant pour effet de restreindre encore leurs droits. Depuis la signature des Conventions sur les ressources naturelles, un certain nombre d'autres programmes, lois et politiques ont été établis qui ont limité les droits de chasse, de piégeage et de pêche :

1. le gouvernement fédéral a adopté la position suivant laquelle les lois des provinces s'appliquent aux Indiens et, par conséquent, restreignent leurs droits;
2. une exemption est accordée pour la chasse, le piégeage et la pêche de subsistance, mais pas pour la pratique de ces activités à des fins commerciales;
3. les gouvernements provinciaux ont reconnu les intérêts des sportifs, des pêcheurs et des piégeurs commerciaux non Indiens ainsi que des promoteurs du tourisme, des parcs et de projets industriels au détriment des droits des Indiens régis par des traités;
4. la Cour suprême du Canada a déclaré que le Parlement peut abroger unilatéralement les traités, ce qu'il a fait en adoptant la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, qui impose aux chasseurs indiens des restrictions dont le gouvernement n'a pas démontré la nécessité pour les besoins de la conservation;
5. les règlements fédéraux et provinciaux sur la pêche obligent les Indiens à obtenir un permis qui restreint leur pratique de la pêche à certains lacs et qui impose des restrictions relativement aux méthodes de capture et aux quantités capturées;
6. le gouvernement provincial n'a pas, comme il aurait dû, établi des mesures appropriées de conservation des espèces halieutiques et fauniques et de protection des moyens de subsistance des chasseurs, pêcheurs et piégeurs indiens;
7. dans les traités, les Indiens acceptaient le fait que la superficie de terre qui leur était accessible à des fins de chasse et de piégeage serait réduite par suite de son occupation mais ils n'acceptaient pas le droit d'un gouvernement de déclarer unilatéralement que des étendues de terre étaient occupées si elle ne l'étaient pas, comme c'est le cas lorsqu'elles sont proclamées parcs nationaux ou provinciaux ou réserves naturelles.

Le rapport soutient que, contrairement à l'esprit de ces politiques et programmes, les traités signés par les nations indiennes des Prairies garantissaient que leurs droits de chasse, de cueillette et de piégeage seraient distincts des droits des non-Indiens et leur seraient supérieurs. De plus, aux termes des traités, le gouvernement fédéral est obligé de prendre toute mesure nécessaire pour protéger et conserver les ressources halieutiques et fauniques pour le bien du peuple indien.

Le rapport concluait à la nécessité d'entreprendre un programme global d'examen et de réforme des lois fédérales et provinciales qui devrait être guidé par les principes suivants :

1. les lois fédérales et provinciales relatives à la chasse, au piégeage et à la pêche ne devraient pas s'appliquer aux Indiens régis par des traités;
2. toutes les lois et tous les règlements concernant les ressources halieutiques et fauniques devraient reconnaître la priorité absolue des droits des Indiens régis par des traités de pratiquer la chasse, la pêche et le piégeage sur la terre où il n'y a aucun occupant légitime;
3. toutes les lois devraient reconnaître la primauté des Indiens régis par des traités en matière de pratique de la chasse, du piégeage et de la pêche à des fins commerciales.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations du rapport sont présentées sous forme de propositions pour la mise en oeuvre des principes énoncés ci-dessus :

1. que la *Loi sur les Indiens* et les Conventions sur les ressources naturelles soient modifiées de manière à protéger la chasse, la pêche et le piégeage pratiqués par les Indiens des effets des lois fédérales d'application générale;
2. que toute restriction nécessaire à la chasse, à la pêche et au piégeage pratiqués par les Indiens soit apportée par le gouvernement fédéral en vertu de la *Loi sur les Indiens* ou d'une loi distincte qui s'applique à la chasse, au piégeage et à la pêche pratiqués par les Indiens;
3. qu'un organismes tripartite permanent composé de représentants du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux et des associations indiennes soit mis sur pied en vue d'examiner toutes les lois provinciales et fédérales touchant la chasse, la pêche et le piégeage pratiqués par les Indiens et de préconiser des modifications;
4. que les Indiens participent à la formulation et à la mise en oeuvre des objectifs de conservation ainsi que des plans fédéraux et provinciaux de création ou d'agrandissement de parcs ou de réserves naturelles dans les cas où les plans en question créeraient des restrictions inutiles à la disponibilité des terres pour la pratique de la chasse, de la pêche et du piégeage par les Indiens.

1977

▲ Indian Government

AUTEUR : Federation of Saskatchewan Indian Nations
ANNÉE : 1977
AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations

SUJETS : Autonomie gouvernementale, relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones

SUJETS SECONDAIRES : Droits, compétences, traités, responsabilités de fiduciaire du fédéral

SOURCE : Organisme autochtone provincial

CONTEXTE

Dans les années 70, la Federation of Sakatchewan Indian Nations (FSIN) et d'autres groupes autochtones nationaux, régionaux et locaux ont examiné la liste des droits autochtones et ont commencé à s'organiser pour faire connaître leurs positions en matière d'autonomie gouvernementale et fournir leur interprétation des relations historiques et contemporaines avec les gouvernements et les Canadiens non autochtones.

Ce document de travail résume les premiers efforts des dirigeants indiens de la Saskatchewan pour formuler et expliquer leurs positions par rapport à l'imposante liste des droits autochtones et des droits issus des traités. Il est remarquable de voir à quel point les positions énoncées dans ce document de travail correspondent à celles des dirigeants autochtones des années 80 et 90.

Pour la FSIN en particulier, ce document a été le point de départ d'autres travaux relatifs au gouvernement indien.

OBJET

Ce document de travail a été rédigé sous la direction des responsables de la FSIN afin de permettre l'élaboration de positions détaillées sur le gouvernement indien. Il traite des caractéristiques fondamentales et des fondements du gouvernement indien et de l'exercice des pouvoirs de ce dernier ainsi que des relations avec les gouvernements canadiens. Il remet en question les interprétations contemporaines et historiques des relations entre Indiens et non-Indiens qu'on a faites des traités, des décisions judiciaires, ainsi que les actions du gouvernement fédéral et la non-reconnaissance subséquente de la souveraineté inhérente des nations indiennes et des pouvoirs du gouvernement indien.

Le rapport visait à déterminer les principaux points devant faire l'objet de discussions et d'une élaboration de positions de la part de la FSIN, des premières nations ainsi que des organismes claniques et nationaux, et à proposer des moyens de remettre en place les gouvernements indiens.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Parmi les principales questions traitées dans le document de travail, citons la souveraineté des Indiens, la relation de fiduciaire entre le fédéral et les Indiens, les sphères de compétence du gouvernement indien, les traités, la Proclamation royale de 1763, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, les terres des Indiens, le gouvernement indien et le ministère des Affaires indiennes ainsi que la commission indienne sur le gouvernement indien (FSIN).

Les interprétations et principes suivants se dégagent du document de travail relativement à chaque question principale :

Les première nations doivent énoncer clairement les fondements des gouvernements indiens et le cadre dans lequel ils seront reconnus et rétablis, c.-à-d. que les positions sur la souveraineté, les sphères de compétence, les relations, doivent être appuyées et comprises par les gouvernements indiens eux-mêmes. Cela donnera lieu à des actions concrètes. Le gouvernement indien est chose possible dans le contexte constitutionnel canadien et contribuera au maintien de l'unité nationale.

Principes du gouvernement indien

Les nations indiennes ont toujours eu droit à l'autonomie gouvernementale. Le paragraphe 91(24) a donné au gouvernement fédéral le pouvoir de réglementer les relations avec les nations indiennes mais non celui de régir leurs affaires comme l'ont interprété les gouvernements et les fonbctionnaires canadiens.

Les gouvernements indiens de même que leurs pouvoirs ont été abolis et dans certains cas minés par les mesures législatives et administratives des gouvernements canadiens, par les traités et par des réponses faussées du fédéral au gouvernement indien en vertu d'interprétations fondamentalement différentes des relations et des pouvoirs constitutionnels.

Le pouvoir du gouvernement indien est plus grand que ce qui lui est reconnu et plus important que celui qu'il exerce. Le mandat et le pouvoir des gouvernements indiens doivent leur venir des peuples indiens. Le pouvoir du gouvernement indien n'est pas et ne peut pas être délégué aux nations indiennes par des gouvernements non indiens.

Les traités accordaient aux nations indiennes une série de droits dont celui à l'autonomie gouvernementale, à la régie de leurs terres et de leurs ressources sans l'intervention du gouvernement fédéral. En outre, les traités prévalent sur les lois provinciales et fédérales.

Quant à la relation de fiduciaire entre le fédéral et les Indiens, le document de travail souligne qu'elle est implicite (même si elle se manifeste de façon passive et active) et que l'administrateur a une obligation de fiduciaire. Cependant, la relation de fiduciaire a été malmenée et mal interprétée, c.-à-d. que le gouvernement fédéral n'a pas agi au mieux des intérêts des Indiens, que l'administrateur (c.-à-d. le ministère des Affaires indiennes et les autres ministères et fonctionnaires fédéraux) est en conflit d'intérêts manifeste en ce qui a trait à l'exercice de ses responsabilités.

Les traités n'ont pas établi la relation de fiduciaire, mais ils y ont contribué. La Proclamation royale de 1763, la législation fédérale, les décisions de principe et les décisions juridiques et judiciaires ont servi à formuler les termes de cette relation, mais aucune en particulier ne l'a établie.

Les traités prouvent la souveraineté des nations indiennes. La signature des traités a renforcé et non cédé le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

Le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale comprend les pouvoirs qui peuvent être exercés dans un large éventail de domaines, dont le choix du type de gouvernement, le pouvoir de choisir les membres et de régir les relations internes et l'exercice des fonctions judiciaires. Les actions du Parlement et des administrateurs fédéraux ont entravé l'exercice interne de la souveraineté inhérente des gouvernements indiens, mais n'ont pas supprimé la souveraineté et les pouvoirs inhérents quoiqu'elles aient limité l'exercice de ces derniers.

Auparavant, les tribus indiennes étaient des nations, et bien qu'un bon nombre se soient subdivisées en bandes, la plupart ont conservé leur caractère national. Les arguments qui justifient le refus de reconnaître la souveraineté d'une tribu parce qu'elle n'occupe qu'un petit territoire peuvent être réfutés en invoquant le fait que de nombreux pays reconnus dans le monde présentent les mêmes caractéristiques.

Quant à la grande question des sphères de compétence, le document de travail reconnaît que les sphères de compétence indienne reviennent aux Indiens et à leurs ancêtres. En dérogation à la Proclamation royale de 1763, qui établissait les relations entre nations, et à la suite de mauvaises interprétations des pouvoirs et responsabilités mal définis du fédéral en vertu de l'AANB, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont empiété à tort sur les sphères de compétence indiennes et les ont minées.

Le document reconnaît l'existence de sphères de compétence pouvant relever à la fois du gouvernement fédéral et du gouvernement indien. Par exemple, les deux types de gouvernement peuvent être en mesure d'exercer certaines attributions sur les Indiens vivant à l'extérieur des réserves ou sur les non-Indiens vivant dans les réserves. Cependant, la corrélation doit être

telle que chaque gouvernement puisse faire valoir ses droits sans nuire à l'autre.

RECOMMANDATIONS

Le rapport ne renferme pas de recommandations précises. Il souligne plutôt les principaux points qui permettront de réaffirmer l'importance du pouvoir du gouvernement indien selon la perception qu'ont les Indiens de la nature et de la portée d'un tel gouvernement, des traités et des relations entre le fédéral et les Indiens.

Le document de travail lance aux nations, tribus et organismes indiens le défi de commencer à envisager ce que pourraient être les fondements du gouvernement indien, et à s'entendre sur la question; cela, faciliterait le rétablissement de ce type de gouvernement et l'exercice des attributions et des pouvoirs selon l'idée qu'ont les Indiens des traités, des documents constitutionnels et des relations avec les gouvernements non indiens.

De façon plus particulière, le document souligne la nécessité de tenir des discussions visant à bien définir, à formuler et à établir les positions concernant la souveraineté des Indiens, les attributions des gouvernements indiens, les relations entre gouvernements indiens et non indiens et la nature ainsi que l'importance de la relation de fiduciaire entre le fédéral et les Indiens.

▲ Métis and Non-Status Indian Crime and Justice Report

AUTEUR : Commission d'enquête sur le crime et l'administration de la justice touchant les Métis et les Indiens non inscrits; commissaire : Harry M. Daniels

ANNÉE : 1977

AUTOCHTONES VISÉS : Métis et Indiens non inscrits

SUJET : Administration de la justice

SUJETS SECONDAIRES : Services correctionnels et tribunaux

SOURCE : Commission fédérale

CONTEXTE

Ce rapport a été rédigé en réponse aux frustrations suscitées par les études et les enquêtes antérieures qui répétaient les mêmes types de recommandations, notamment celles portant sur l'accroissement des responsabilités des

autochtones en matière de dotation et d'établissement de programmes à leur intention. On s'inquiétait du fait que, très souvent, des politiques qui avaient reçu un accord de principe n'étaient pas mises en application, et on craignait que la propositions des mêmes solutions aux vieux problèmes donne l'impression qu'il se faisait vraiment quelque chose.

OBJET

Ce rapport traite des questions de l'heure et des questions les plus pressantes concernant la justice, propose des solutions et renferme des recommandations. Qui plus est, les recommandations se devaient d'être aussi précises que possible de façon à pouvoir être mises en oeuvre assez rapidement si elles étaient acceptées.

Le mandat de la Commission était le suivant :

1. proposer des solutions pour réduire les taux élevés d'implication des autochtones à tous les paliers du système judiciaire et de récidivisme;
2. fournir de l'information aux personnes oeuvrant dans le système de justice pénale et dans des domaines connexes, dans les organismes autochtones ainsi qu'aux autres personnes intéressées;
3. indiquer où se situent les lacunes en matière d'information et comment on pourrait y remédier sans chevauchement ou répétition.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

La Commission s'est penchée sur de nombreuses questions, notamment les caractéristiques de la population carcérale autochtone, les services judiciaires fournis aux contrevenants autochtones, les règles en matière de services correctionnels et de libération conditionnelle, le milieu et les tendances migratoires des contrevenants, la présence des femmes autochtones dans les centres correctionnels.

La Commission a constaté que près de la moitié des détenus autochtones qu'elle avait contactés étaient âgés de 15 à 25 ans et n'avaient pas fait d'études au-delà de la 8e année. En outre, plus de la moitié d'entre eux purgeaient leur peine dans des établissements à sécurité maximale. La plupart des détenus des établissements fédéraux purgeaient des sentences allant de deux à cinq ans, mais la troisième catégorie en importance était la prison à vie.

Concernant les services judiciaires, la Commission a constaté ce qui suit :

1. près de la moitié des détenus ont déclaré ne pas avoir été mis au courant de leurs droits au moment de leur arrestation;

2. la plupart des détenus ont dit ne pas comprendre les procédures judiciaires;
3. plus de la moitié ont plaidé coupable;
4. un grand nombre s'étaient fait dire qu'ils auraient une sentence plus légère s'ils plaidaient coupable;
5. un nombre important ont indiqué que leur avocat leur avait dit quoi plaider;
6. nombre de détenus ne semblaient pas connaître l'existence des travailleurs sociaux auprès des tribunaux et ces derniers étaient trop peu nombreux pour être efficaces;
7. moins de la moitié des détenus ont trouvé que leur avocat avait été utile.

Dans le domaine des services correctionnels, la Commission a découvert que la majorité des détenus jugeaient inutile de déposer des griefs à l'intérieur de l'établissement car il était improbable selon eux que des améliorations soient apportées. En outre, près de la moitié des détenus avaient de la difficulté à entrer en contact avec leur avocat malgré un besoin évident de services juridiques visant à les aider à obtenir des transferts, une libération conditionnelle ou à interjeter appel.

La Commission a également constaté que les détenus autochtones étaient en général moins susceptibles de bénéficier d'une libération conditionnelle ou de permis d'absence temporaire. De plus, il y avait peu d'autochtones dans les centres de prélibération et le besoin de maisons de transition pour les autochtones était grand.

La Commission a découvert certains faits intéressants relativement aux communautés autochtones. Par exemple, presque la moitié de tous les détenus avaient été élevés sur une réserve et plus de la moitié venaient de régions où la majeure partie de la main-d'oeuvre était en chômage (quant aux emplois existants, il s'agissait de travail n'exigeant pas de qualifications ou, au mieux, de travail spécialisé). L'absence de débouchés était l'une des raisons le plus souvent invoquées par les détenus pour expliquer leur départ du foyer. La Commission a également constaté que la famille moyenne des détenus comptait entre neuf et onze personnes, et que près de la moitié des détenus avait un membre de leur famille qui avait déjà fait de la prison.

Plus de la moitié des détenus avaient quitté leur famille et plus des trois quarts avaient été arrêtés avant l'âge de 16 ans. Plus de la moitié avaient été condamnés une première fois pour une infraction contre les biens et un grand nombre avaient été condamnés de nouveau après une première libération. Enfin, près de la moitié des détenus qui ont répondu aux questions avaient eu des démêlés avec la police avant d'être arrêtés.

En ce qui concerne les femmes détenues, la Commission a constaté que la plupart avaient été condamnées pour des «crimes contre la personne» et que les infractions avaient été vraisemblablement commises en groupe. En outre, le taux de chômage et d'alcoolisme chez ces femmes était très élevé et les programmes qui leur sont destinés sont tout à fait insuffisants.

RECOMMANDATIONS

La Commission a fait des recommandations à deux chapitres. Premièrement, apporter des changements structurels au système existant, entre autres, modifier les conseils consultatifs existants et, plus particulièrement, en améliorer la représentation.

Deuxièmement, accroître la participation des autochtones à tous les niveaux du système pénitentiaire et sensibiliser le personnel qui travaille avec les autochtones aux besoins et aux préoccupations de ces derniers; cette tâche devrait être confiée à un autochtone qui l'assumerait de façon permanente.

L'une des plus importantes recommandations de la Commission est l'abandon du conseil consultatif canadien qui serait remplacé par des conseils de justice provinciaux financés par les provinces. Ce ne serait qu'après avoir reçu le financement du provincial et avoir trouvé des représentants autochtones qu'un conseil de justice provincial pourrait faire une demande d'adhésion au conseil consultatif fédéral.

La Commission a également recommandé d'autres changements mineurs au système existant, entre autres au sujet des fraternités et des sororités autochtones, du personnel de liaison autochtone, du développement du Nord, des femmes détenues, de la libération conditionnelle et de la surveillance policière. Les préoccupations sous-jacentes et qui se recoupent dans ces domaines portent sur une plus grande sensibilisation à la culture autochtone et une meilleure connaissance de la question, une plus grande participation des autochtones aux processus existants et les services pédagogiques offerts aux autochtones avant et après leur incarcération.

Ce rapport ne concernait qu'un échantillon de détenus des pénitenciers fédéraux. C'est ainsi que la Commission a souligné plusieurs autres points qui méritent d'être examinés, notamment les jeunes autochtones et leurs rapports avec le système de justice pénale, les systèmes correctionnels provinciaux et l'évaluation des nouveaux programmes en place.

◆ *Indian Commission of Ontario: Terms of Reference* (1978), voir **Volume 3, Ontario.**

1979

▲ Indian: The Spirit and Intent of Treaty

AUTEUR : Federation of Saskatchewan Indian Nations
ANNÉE : 1979
AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations
SUJET : Droits fonciers issus de traités
SUJET SECONDAIRE : Revendications
SOURCE : Organisme autochtone provincial

CONTEXTE

Entre 1817 et 1929, plus de 20 traités internationaux d'importance ont été signés entre le gouvernement britannique (ou le Canada au nom de la Couronne) et les nations indiennes et dénée. C'est ainsi que les nations indiennes ont convenu de céder certaines terres pour la colonisation en échange de garanties particulières, ou de droits issus de traités. Au cours des négociations entourant les traités, les chefs indiens se sont portés garants de ce qui suit :

1. tous les pouvoirs de l'appartenance à la nation indienne;
2. les sphères de compétence indiennes;
3. le droit de naître indien et de vivre comme tel;
4. les droits socio-économiques.

OBJET

Ce rapport résume les droits issus de traités qui ont été garantis, et fournit une interprétation de ce que signifient ces droits aujourd'hui.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Voici un bref résumé de chacun des droits garantis par les traités et de leur signification.

1. **Droit au gouvernement indien/déné et à l'existence en tant que nation indienne/dénée :** les traités reconnaissaient l'existence de relations souveraines entre les nations indiennes et le Canada.
2. **Droit à l'administration et aux institutions indiennes :** un éventail complet d'institutions sociales, économiques, spirituelles, culturelles et d'institutions d'enseignement sont garanties à titre d'éléments essentiels à l'administration d'une nation souveraine.
3. **Droits aux terres, à l'eau et aux ressources :** les traités réservaient des terres aux Indiens. Il faut savoir que ce qui n'est pas explicitement cédé par les nations indiennes en vertu des articles des traités relève de la compétence des Indiens.
4. **Droit à l'éducation :** il a été convenu au cours des négociations entourant les traités que le gouvernement du Canada, avec l'autorisation du gouvernement indien, devait fournir les installations et les ressources nécessaires à cette fin.
5. **Droit aux services de santé :** le gouvernement a convenu de fournir et de maintenir tous les types de services de santé.
6. **Droit à l'aide sociale :** entrevoyant les difficultés que rencontreraient les Indiens avant d'atteindre l'indépendance économique, les négociateurs indiens ont voulu obtenir l'aide qui permettrait à leur peuple d'avoir la qualité de vie promise.
7. **Droit à la protection policière et à l'extradition :** les infractions autres que celles relevant du *Code criminel* sont définies par la loi indienne et peuvent être jugées par les tribunaux indiens avec droit d'appel devant les tribunaux canadiens. Les lois fédérales et provinciales ne s'appliquent pas sur les terres des Indiens sauf lorsque le gouvernement indien concerné a adopté une loi particulière à cet égard.
8. **Droits en matière d'économie :** les nations indiennes ont obtenu les garanties suivantes : droit de propriété exclusif de leurs terres, attributions relatives aux ressources économiques se trouvant sur leurs terres de même que le pouvoir de gérer ces ressources; aide financière et technique pour la création d'une économie indienne autosuffisante; institutions économiques indiennes en matière de développement et d'activités bancaires; soutien aux entreprises indiennes, au développement industriel et à la mise en valeur des ressources.
9. **Droit de chasse, pêche, trappage et cueillette :** les Indiens ont le droit de pêcher et de chasser sur leurs terres.
10. **Exonération fiscale :** les traités donnaient au Canada accès à des ressources sur lesquelles reposaient l'économie et la richesse nationales.

Cela représentait donc un paiement anticipé de la part des Indiens en échange de services qui leur étaient garantis à perpétuité.

11. **Exemption du service militaire :** les Indiens ne peuvent être forcés de combattre dans un conflit impliquant le Canada ou toute autre nation.
12. **Droit de rencontre :** les Indiens et le gouvernement fédéral devaient se rencontrer au moins une fois par an pour revoir les traités.
13. **Droit de franchir les frontières internationales :** le traité Jay de 1794 reconnaissait aux Indiens le droit de se déplacer librement en Amérique du Nord et de faire du commerce sans payer de taxes ou de droits.

RECOMMANDATIONS

Ce document ne renferme aucune recommandation.

▲ Maîtres de notre destinée

AUTEUR : Comité national du développement socio-économique des Indiens

ANNÉE : 1979

AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations

SUJETS : Développement économique, stimulation de l'emploi

SUJET SECONDAIRE : Développement économique des réserves

SOURCE : Commission autochtone-fédérale

CONTEXTE

Il s'agit du rapport du Comité national du développement socio-économique des Indiens. Ce comité a été créé en 1978 pour une période de trois ans par le ministères des Affaires indiennes et du Nord (MAIN) et l'Assemblée des premières nations (APN).

Le comité n'a pas terminé son mandat en raison de la démission du conseiller spécial, J. Beaver, à la demande de l'APN en 1979; à la suite de cela, le comité a été dissous.

OBJET

Le comité a été chargé d'analyser les recommandations du rapport sur la stratégie de l'APN et du MAIN, d'évaluer les politiques et les programmes

gouvernementaux existants et d'élaborer des recommandations pratiques en matière de développement socio-économique des Indiens.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

La situation économique des communautés indiennes en est une de sous-développement. L'augmentation des dépenses gouvernementales n'a pas permis d'améliorer la situation. Le rapport attribue avant tout le sous-développement à l'absence de contrôle par les Indiens de leurs ressources économiques. Cet état de fait est imputable en partie aux politiques gouvernementales et aux organismes indiens.

Le sous-développement des collectivités indiennes est lié à la sous-utilisation des ressources économiques dans le cadre d'activités ayant un avantage direct pour les communautés et à l'accès limité au capital financier en raison des contraites imposées par le statut légal des terres des réserves. Le sous-développement économique a comme conséquence directe un taux de chômage élevé dans les réserves, aggravé par la faible représentation des Indiens dans la population active à l'extérieur des réserves.

Le rapport souligne que ni le gouvernement, ni les bandes indiennes ne se sont penchés sur le problème. Les bandes n'ont pas réussi à apporter les changements nécessaires aux politiques et aux programmes surtout pour les raisons suivantes :

1. le MAIN et l'APN voient différemment leurs rôles et leurs fonctions en matière d'élaboration de politiques;
2. il existe une certaine tension politique et un degré de confrontation entre le gouvernement et l'APN.

Un obstacle important à l'élaboration de politiques visant à contrer le sous-développement socio-économique des collectivités indiennes est l'incapacité du gouvernement et de l'APN de travailler de concert.

Le MAIN n'a pas demandé aux Indiens de participer à ses projets d'élaboration de politiques. Les politiques en vigueur ne tiennent pas compte de la nature fondamentale des problèmes que connaissent les bandes indiennes. Il en résulte donc un manque de mesures politiques cohérentes pour corriger la situation.

Le rapport précise également que la révision de la *Loi sur les Indiens* est essentielle à l'évolution de l'autonomie gouvernementale et que cette autonomie est la solution qui permettra aux Indiens de contrôler leurs ressources et ainsi de favoriser le développement socio-économique.

De façon particulière, le rapport souligne trois façons de financer les bandes indiennes :

1. les bandes reçoivent des capitaux qui sont conservés en fiducie, plus un montant par tête équivalant à celui que verse le gouvernement fédéral aux provinces;
2. les bandes reçoivent des fonds directs équivalant aux montants versés pour les programmes nationaux (santé, éducation, travaux publics);
3. les bandes reçoivent des fonds calculés selon une formule de financement.

Le rapport préconise un changement des approches du gouvernement en matière de financement, c.-à-d. «investir» dans les collectivités indiennes au lieu de les «financer». Cela réduirait le coût des services de soutien et permettrait aux Indiens de contrôler leur développement économique.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations du rapport portent sur deux éléments qui semblent essentiels au développement économique des Indiens :

1. l'autonomie gouvernementale;
2. la planification et le développement par les Indiens.

Le rapport recommande aussi la création d'un organisme indépendant, à l'intérieur ou à l'extérieur du MAIN, ayant pour mandat d'aider et de conseiller les collectivités indiennes en matière de développement économique.

1980

▲ Freedom to Live Our Own Way in Our Own Land

AUTEUR : Conseil de bande de Conne River (Jerry Wetzel, Pat Anderson, Douglas Sanders, Huguette Giard et Pamela White)
ANNÉE : 1980
AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations
SUJET : Revendications
SUJET SECONDAIRE : Revendications globales
SOURCE : Organisme autochtone local

CONTEXTE

En 1977, les Inuit et les Naskapis-Montagnais du Labrador présentaient leurs revendications territoriales au gouvernement fédéral. Après examen, ces revendications ont été jugées valides, tant par le premier ministre de Terre-Neuve et du Labrador que par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

En 1978, la Micmac Association of Newfoundland présentait un rapport provisoire établissant les fondements d'une revendication territoriale à l'égard de l'île de Terre-Neuve. Le gouvernement fédéral a rejeté ce rapport de même que les deux documents additionnels présentés l'année suivante, parce qu'ils ne contenaient pas de preuves suffisantes à l'appui de la revendication. En 1980, une nouvelle revendication était soumise au gouvernement fédéral et à la province, sous le titre *Freedom to Live Our Own Way in Our Own Land.*

OBJET

Freedom to Live Our Own Way in Our Own Land voulait exposer les faits relatifs à l'exploitation et à l'occupation de Terre-Neuve par les Micmacs et par les Européens. Dans cette optique, l'occupation de Terre-Neuve par les Micmacs avant les premiers contacts et avant la colonisation y était documentée. Les sources utilisées étaient des récits faits par des Micmacs, des écrits d'auteurs non autochtones, ainsi que des observations et des allusions sur les Micmacs consignées dans d'anciens registres.

La recherche visait à réfuter la position du gouvernement fédéral concernant l'occupation de Terre-Neuve par les autochtones. On a donc jugé nécessaire de démontrer que les Européens avaient en fait si peu exploité et occupé la côte sud et l'intérieur de l'île, que ni les Français ni les Anglais n'étaient en mesure d'attester la présence des Micmacs dans la région. De plus, on voulait dissiper certains mythes au sujet de la relation entre les Micmacs et les Béothuks; cette relation avait été décrite comme hostile et certains avaient prétendu que les Français avaient payé les Micmacs pour tuer les Béothuks. D'après le rapport, ces conceptions ne seraient pas fondées.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Les éléments contenus dans le rapport indiquent que les Micmacs ont exploité les rives sud et sud-ouest de Terre-Neuve bien avant 1600. Le rapport soutient également que les Micmacs ont occupé et exploité en exclusivité le centre-sud de Terre-Neuve pendant des centaines d'années avant les premiers contacts avec les Européens au XVI[e] siècle. Le document affirme que les Micmacs ont été tués par les Anglais désireux de s'emparer des pêches de la

côte nord-est. Les premiers contacts avec les Européens ont été fixés aux années 1860.

RECOMMANDATIONS

Le document ne contient aucune recommandation comme telle.

▲ Indian Nations: Self-Determination or Termination

AUTEUR : Union of British Columbia Indian Chiefs

ANNÉE : 1980

AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations

SUJETS : Autonomie gouvernementale, Constitution, relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones, revendications

SUJETS SECONDAIRES : Droits, développement, traités, compétences, responsabilités de fiduciaire du fédéral, orientations

SOURCE : Organisme autochtone provincial

CONTEXTE

Le rapport de l'Union of British Columbia Indian Chiefs (UBCIC) soutient que les nations indiennes vivent un état d'urgence au Canada. Un des déclencheurs de la crise a été le transfert au Canada par les Britanniques de leur contrôle sur l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, après quoi les Indiens ont senti leurs droits menacés d'extinction.

OBJET

Le rapport se voulait une proposition d'action immédiate en vue d'empêcher les gouvernements du Canada et de la Grande-Bretagne de mettre fin à la tutelle britannique sur les nations indiennes, et donc d'empêcher l'assimilation politique et culturelle des nations et des peuples indiens dans un Canada indépendant.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

L'UBCIC aborde quatre grands sujets :

1. La Constitution canadienne et l'*AANB*

L'AANB, qui délègue des pouvoirs aux provinces et au gouvernement fédéral, ne crée ni ne délègue aucun pouvoirs aux gouvernements indiens. Il délègue cependant des fonctions administratives qui habilitent le gouvernement du Canada à protéger les terres indiennes, le gouvernement indien et à fournir une aide financière et technique aux gouvernements indiens dans l'exercice des responsabilités aux termes du traité britannique. L'UBCIC affirme que les responsabilités de la Grande-Bretagne et du Canada à l'égard des nations indiennes découlent du droit international, et non du droit national canadien. Elle considère que l'AANB est en partie fondée sur des traités et des accords entre les nations indiennes et la Grande-Bretagne, et que ces accords servent de fondement aux droits internationaux des nations indiennes. Cependant, en dépit de ces relations, les nations indiennes n'ont jamais été consultées ni incluses dans le rapatriement de l'AANB. L'UBCIC veut participer directement aux discussions avec le Canada et avec la Grande-Bretagne afin d'assurer son intégrité politique auprès de la Grande-Bretagne et d'éviter l'absorption par le Canada.

2. Le rapatriement

Le rapatriement est considéré comme une série importante d'amendements constitutionnels ayant des incidences graves pour toutes les nations indiennes :

a) les amendements relèvent le Canada de toute responsabilité administrative assumée au nom du gouvernement britannique à l'égard des nations indiennes;

b) la non-participation des Indiens peut être interprétée comme un signe que le Canada ne fera pas de place aux nations indiennes dans sa fédération;

c) les droits et libertés traditionnels des Indiens pourraient être jugés «discriminatoires» et donc illégaux aux termes de la Constitution canadienne;

d) les paiements de péréquation pourraient mettre fin à la relation spéciale qui existe entre le gouvernement fédéral et les nations indiennes.

3. Les intentions du fédéral

L'UBCIC croit que le Canada vise toujours l'assimilation totale des Indiens et la destruction complète du gouvernement indien. Cette politique d'élimination est conforme aux objectifs et aux méthodes de toujours du Canada.

Le rapport présente des preuves historiques à l'appui de cette conviction. D'après l'UBCIC, le «plan de jeu» du fédéral a toujours été essentiellement le même jusqu'à nos jours (1980), de la Confédération (alors que la politique du Canada était de «civiliser» les nations indiennes) au Livre blanc de 1969 (qui préconisait la fin du statut particulier et des droits ancestraux), à l'établissement du Bureau des revendications des autochtones et à l'élaboration d'une politique en matière de revendications dans les années 70 (qui visaient à accélérer l'extinction du statut particulier).

4. La préservation des droits politiques des Indiens

L'UBCIC abordait aussi la question de la préservation des droits politiques des Indiens. À son avis, les droits des Indiens en matière de terres, de ressources, de culture, de langue, de subsistance et d'autonomie gouvernementale sont des droits antérieurs inviolables. Le rapport établit que les pouvoirs des nations indiennes ne dépendent pas de la Constitution canadienne; que la Constitution ne peut diminuer, modifier ou éliminer les droits des Indiens, car ce pouvoir n'appartient qu'aux citoyens des diverses nations indiennes.

RECOMMANDATIONS

L'UBCIC conclut qu'une nouvelle Constitution canadienne pourrait soit accroître la pauvreté, la dépendance et l'aliénation des nations indiennes, soit rouvrir la voie à la croissance et au développement pour les Indiens. Pour que cette dernière éventualité survienne, l'UBCIC croit qu'il faudrait une approche positive qui ferait du rapatriement de la Constitution un exercice de création de pays. Par conséquent, elle fait les recommandations suivantes qui visent à résoudre et à prévenir les conflits graves :

1. que des représentants des nations indiennes, de la Grande-Bretagne et du Canada se réunissent à Oslo (Norvège) et entament des pourparlers placés sous supervision internationale dans le but de régler diverses questions, dont :
   a) la définition des limites des nations indiennes et du Canada;
   b) l'établissement de mécanismes visant à résoudre les conflits dans l'avenir;
   c) la définition des conditions de la coexistence politique;
   d) l'élaboration de méthodes d'aide financière;
   e) la détermination des mesures visant à exercer pleinement l'autonomie gouvernementale;

f) une entente sur la formation d'un Conseil international de tutelle des autochtones relevant des Nations Unies et chargé de superviser les relations entre les peuples autochtones et les pays;

2. que le Canada informe le gouvernement provisoire autochtone qu'il ne procédera pas au rapatriement de la Constitution tant que la conférence trilatérale susmentionnée n'aura pas été organisée;
3. que le Canada informe également le gouvernement provisoire autochtone de son intention de ne jamais violer l'intégrité politique ou territoriale des nations indiennes;
4. que les gouvernements du Canada et de la Grande-Bretagne partagent également les frais liés à la participation du gouvernement autochtone à la conférence trilatérale;
5. que la Grande-Bretagne informe le gouvernement autochtone de son intention d'assumer ses responsabilités de fiduciaire à l'égard des nations indiennes.

▲ National Indian Brotherhood National Indian Health Policy: A Compilation of Health Policy Papers

AUTEUR : Commission nationale d'enquête sur la santé des Indiens, Programme de développement en matière de santé (FIC)

ANNÉE : 1980

AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations

SUJET : Santé

SUJETS SECONDAIRES : Services de santé non assurés, relations et responsabilités financières

SOURCE : Organisme autochtone national

CONTEXTE

La Commission a été créée en octobre 1977 à la suite d'une résolution du Conseil exécutif de la Fraternité des Indiens du Canada, et constitue un sous-comité technique au Conseil exécutif de la FIC. Elle a tenu plusieurs réunions (sept ordinaires, une extraordinaire) dans le but de discuter de divers problèmes de santé chez les Indiens. La Commission a été chargée d'étudier les mesures à prendre pour donner aux Indiens le contrôle des services de santé autochtones.

OBJET

La Commission a enquêté sur les problèmes fondamentaux qui touchent la santé des Indiens. Elle s'est penchée sur les causes profondes du mauvais état de santé des Indiens et sur les solutions administratives et structurelles possibles.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Les nombreux documents d'orientation contenus dans le rapport abordent bien des questions.

1. Le premier document (*Statement of Policy, National Commission Inquiry on Indian Health Services*) traite du contrôle par les Indiens des services de santé autochtones. La Commission souligne que la santé a été une responsabilité fédérale, administrée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, puis par le ministère de la Santé et du Bien-être social; les services sont jugés inadéquats depuis le début.
2. Le deuxième document (*History of Indian Health, the Documentation of the Causes of the Decline in Indian Health*) traite de l'histoire médicale des Indiens. La Commission conclut que les Indiens étaient en bonne santé quand ils menaient leur vie traditionnelle et qu'ils avaient peu de contacts avec les Européens. Les principales sources de maladie étaient 1) les traumatismes, 2) la famine (occasionnelle, puis de plus en plus fréquente avec la multiplication des contacts avec les Européens), et 3) certaines maladies des yeux. La plupart des maladies infectieuses et des maladies dégénératives chroniques étaient inexistantes ou rares avant les premiers contacts avec les Européens. Après, les Indiens ont intégré des aliments raffinés européens dans leur alimentation, ce qui a accru l'incidence des maladies non associées aux aliments traditionnels. Plusieurs facteurs ont contribué au déclin de la santé chez les Indiens : 1) le nomadisme, qui ne permettait pas les longues convalescences et qui entraînait des famines fréquentes; 2) le confinement dans des réserves souvent trop petites ou dépourvues de sol arable; 3) les maladies dégénératives dues à l'inactivité associée au taux de chômage élevé; 4) la suppression de la médecine traditionnelle et des guérisseurs, de même que l'introduction inadéquate des médicaments occidentaux; 5) l'absence de fonds et le développement d'un monopole professionnel; et 6) le paternalisme du gouvernement qui a démoralisé les Indiens et contribué à miner leur santé.
3. Le troisième document (*A Brief Summary of Rights and Priorities in Indian Health*) traite des droits des Indiens à l'égard des soins de santé. Les traités antérieurs laissaient les «médicaments» aux Indiens. Depuis 1876,

cependant, des services médicaux ont été dispensés aux indiens inscrits et le gouvernement fédéral a assumé la responsabilité des soins de santé. Le document traite des priorités en matière de soins de santé pour les Indiens, dont : 1) des services adéquats pour les Indiens vivant hors réserve; 2) une approche coordonnée aux causes environnementales de la maladie et à l'administration des soins de santé par AINC; 3) un programme de représentants en santé communautaire; 4) l'éducation en matière de nutrition et de santé; 5) la santé mentale et spirituelle; et 6) un retour à la médecine indienne traditionnelle.

4. Le quatrième document (*Priorities for Indian Health Care*) étudie les priorités qui sont énoncées dans le troisième document et qui ont trait aux soins de santé pour les Indiens. Il affirme que l'approche actuelle est inadéquate et que de nombreux changements s'imposent. Il exige la normalisation des conditions environnementales inacceptables, y compris au chapitre de l'eau et de l'hygiène. Il suggère de confier à la communauté la responsabilité des programmes de représentants en santé communautaire. D'après le document, les programmes actuels de nutrition sont inadéquats et doivent être modifiés pour répondre aux besoins des Indiens.
5. Le cinquième document (*Indian Control of Indian Health*) traite de l'échec du gouvernement fédéral en ce qui concerne la santé des Indiens. Il affirme que le gouvernement fédéral cache ses intentions réelles et attend le moment opportun pour transférer ses responsabilités, notamment financières, aux gouvernements des territoires ou des provinces. Il suggère la nécessité de l'autodétermination, puisque les programmes fédéraux échouent quand ceux qui sont directement touchées n'y participent pas, et il reconnaît que la santé des Indiens est une grande priorité. Il traite aussi du rôle du gouvernement fédéral et recommande moins d'intervention, mais plus d'aide. Le document fait une distinction importante entre le contrôle par les Indiens de la santé des Indiens et la gestion par les Indiens des programmes de santé élaborés par le fédéral; le financement seul n'est pas suffisant.
6. Le sixième document (*The Role of Indian Organizations in the Development of Indian Health Councils*) porte sur la participation des Indiens qu'il considère essentielle pour l'efficacité des services de santé aux Indiens.
7. Le septième document (*Presentation to the All Ontario Chiefs Conference*) traite du Conseil régional ontarien de liaison, qu'il juge trop politisé et porté à tout autoriser machinalement. Il traite aussi des lacunes du logement des Indiens.
8. Le huitième document (*A Resource Paper for the Development of Indian Health Councils*) étudie différentes façons de mettre sur pied des conseils de

santé pour les Indiens. Il voit les avantages pour les conseils de bandes d'avoir un conseil de santé capable de les guider et de faciliter l'organisation de programmes de santé communautaire. Il soutient que, pour être efficaces, ces conseils doivent avoir l'appui de divers groupes d'intérêts communautaires.

RECOMMANDATIONS

Chaque document contient des recommandations particulières concernant le sujet à l'étude, mais tous recommandent que le contrôle de la santé des Indiens soit confié aux Indiens.

1. Le premier document recommande la suspension de la directive sur les services non assurés.
2. Le deuxième document préconise une approche holistique, intégrant soins de santé et développement communautaire.
3. Le troisième document suggère de rendre l'administration des services médicaux à AINC pour plus d'efficience.
4. Le quatrième document recommande de réduire l'écart qui existe entre les Indiens et les autres Canadiens au chapitre de la qualité de la santé et ce, dans un délai précis. Il recommande aussi la création de conseils de santé autochtones.
5. Le cinquième document souligne l'importance continue de l'autodétermination et du processus décisionnel communautaire pour les Indiens. Il recommande de réorienter les objectifs nationaux en matière de santé afin de reconnaître les besoins de l'ensemble du pays au chapitre de la santé et du bien-être, et d'accorder la priorité à la santé des Indiens. Il recommande que les Indiens aient le contrôle des services et se dirigent vers l'autonomie gouvernementale.
6. Le sixième document recommande la mobilisation et la participation fructueuses des Indiens, à tous les niveaux, afin d'assurer l'efficacité des services de santé. Il suggère la création d'un forum national de consultation.
7. Le septième document ne contient aucune recommandation pertinente.
8. Le huitième document suggère qu'une approche unidirectionnelle pourrait limiter l'efficacité des conseils de santé; par conséquent, il faut coordonner les activités des conseils et les mesures de santé prises hors du système de santé.

▲ The Nature of Aboriginal Title – Is It Transferable or Assignable?

AUTEUR : Association of Métis and Non-Status Indians of Saskatchewan

ANNÉE : 1980

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJETS : Droits fonciers issus de traités, revendications, relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones, relations entre les gouvernements provinciaux et les autochtones

SUJETS SECONDAIRES : Revendications, traités, responsabilités de fiduciaire du fédéral, lois et règlements, terres publiques, ressources

SOURCE : Organisme autochtone provincial

CONTEXTE

Le document évalue les importantes décisions judiciaires qui ont été prises au fil des ans au sujet du titre ancestral. Il traite des pratiques coloniales britanniques et de la possibilité de céder ou de transférer les avantages dérivés de l'extinction du titre ancestral.

OBJET

Le but du document est d'étudier la nature des titres ancestraux et de déterminer si le droit à un tel titre peut être transféré ou cédé.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le document se divise en deux sections. La première étudie les dossiers historiques concernant la cession ou le transfert du titre ancestral, la deuxième examine les causes et l'histoire du transfert ou de la cession des avantages dérivés de l'extinction du titre ancestral. L'examen porte sur la légalité du transfert ou de la cession des avantages issus des traités, des concessions ou des certificats attribués aux Métis.

La première section du document énumère des affaires juridiques et des documents historiques qui viennent appuyer sa conclusion selon laquelle le titre ancestral ne peut être ni transféré ni cédé, qu'il s'agit d'un droit personnel que l'État seul peut aliéner.

Le rapport cite *Johnson c. McIntosh* (une cause portée devant la Cour suprême des États-Unis en 1823), de même que la Proclamation royale de 1763, et affirme qu'en vertu de la décision du tribunal, le droit d'achat (extinction) des terres indiennes appartient à l'État et non aux individus. À l'appui de cette affirmation, le rapport cite l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867 (notamment les articles 91 et 109) et l'arrêt *St. Catharines Milling* (1889).

La décision rendue dans l'affaire *St. Catharines* établissait la tenure du titre ancestral pour le Canada, en ce sens qu'elle concluait au droit de fief absolu de l'État sur les terres et au «droit de jouissance personnel» des Indiens. L'État devenait donc la seule entité à laquelle les Indiens pouvaient abandonner ou céder leur titre ancestral ou foncier.

Le rapport considère l'affaire *Calder c. Attorney General of British Columbia* (1973) et la cause d'opposition (1973) présentée dans les Territoires du Nord-Ouest comme l'expression moderne de l'intérêt sous-jacent de l'État (le gouvernement fédéral) au titre ancestral. On y soutenait le principe selon lequel le titre ancestral est inaliénable; il ne peut être transmis et doit plutôt être éteint par réversion à l'État. Ces causes ont permis de préciser la nature du titre ancestral, caractérisé par la possession collective du droit d'occupation et de jouissance des fruits des terres et des eaux par ceux qui sont les descendants des peuples autochtones du Canada, à l'exclusion de ceux qui ne peuvent présenter de revendication fondée en droit sur la possession depuis les temps immémoriaux (ou du moins avant l'arrivée des Européens au pays et dans la région). Par conséquent, le titre ancestral ne peut être transféré ou cédé aux personnes ou aux groupes ne répondant pas à ce critère de possession collective.

La deuxième section du rapport traite de la possibilité de céder ou de transférer les avantages dérivés de l'extinction du titre ancestral. La possibilité est examinée aux termes des traités et des concessions et certificats attribués aux Métis.

Traités

Le rapport considère qu'en vertu des traités, seules les personnes visées par un traité peuvent jouir des avantages dérivés de l'extinction du titre ancestral. À l'appui, le rapport cite la *Provincial Wildlife Act* de la Saskatchewan de même que le *Natural Resources Transfer Agreement* de 1930.

Concessions et certificats attribués aux Métis

Le rapport conclut que le titre ancestral des Métis ne peut être ni cédé ni transféré. Cependant, le pouvoir judiciaire (outre les lois et les décrets)

permet de céder ou de transférer les profits de vente (des terres achetées par les Métis au moment de l'extinction présumée du titre ancestral).

Le rapport soulève deux questions auxquelles il ne répond cependant pas : cette forme d'extinction est-elle valide? Le gouvernement fédéral a-t-il manqué à ses obligations de fiduciaire? Le rapport soutient qu'il est encore possible d'exiger la restitution des profits de vente, même si le titre ancestral des Métis a été éteint légalement.

RECOMMANDATIONS

Le document ne contient aucune recommandation.

1981

▲ Native People and the Constitution of Canada: The Report of the Métis and Non-Status Indian Constitutional Review Commission

AUTEUR : Métis and Non-Status Indian Constitution Review; commissaire : Harry M. Daniels

ANNÉE : 1981

AUTOCHTONES VISÉS : Métis, Indiens non inscrits

SUJETS : Constitution, relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones, relations entre les gouvernements provinciaux et les autochtones, relations intergouvernementales, droits fonciers issus de traités, revendications, ressources, développement économique, administration de la justice, éducation, protection de l'enfance, famille et relations familiales, langue, culture, appartenance et citoyenneté, communications

SOURCE : Organisation autochtone nationale

CONTEXTE

Le rapport a été commandé à l'époque où le gouvernement fédéral cherchait des appuis pour élaborer une nouvelle Constitution. Beaucoup de groupes ont alors été approchés, dont bon nombre d'organismes autochtones.

OBJET

La Métis and Non-Status Indian Constitutional Review Commission a été créée par le Conseil national des autochtones du Canada en juillet 1980, dans le but de recueillir l'opinion des Métis et des Indiens non inscrits de tout le pays sur la nouvelle Constitution. Elle a permis à ces groupes autochtones de participer globalement à la formulation d'initiatives de politique portant sur les peuples autochtones et sur leur statut juridique aux termes de la nouvelle Constitution.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le rapport était divisé en six parties :

1. Les collectivités autochtones;
2. Les droits des autochtones au Canada;
3. Les autochtones et la politique;
4. La culture et les communications;
5. Les revendications territoriales des Métis;
6. Les autochtones et l'économie.

Ces domaines étaient traités dans tout au long du rapport, mais chacun faisait l'objet de recommandations distinctes. Cependant, des grands thèmes communs à l'ensemble des domaines à l'étude se dégageaient des questions et des conclusions du rapport.

Un de ces thèmes concerne la non-participation des Indiens au sein des organes décisionnels du Canada. De tous temps, les Indiens ont été mal traités dans ce pays et le désir de changement à ce chapitre est très fort.

Bon nombre de ceux qui ont fait des présentations devant la Commission voyaient dans cette occasion d'enchâsser les droits des autochtones dans la Constitution une première étape en vue de faire reconnaître l'importante contribution des peuples autochtones dans l'histoire du Canada. À leur avis, les autochtones ne sont pas représentés de façon proportionnelle au sein des organes de direction du pays et les décisions qui les concernent sont prises sans eux. Le rapport soulignait l'absence de représentation à la Chambre des communes et au Sénat, ainsi que les désir des autochtones de faire partie de ces institutions.

De plus, on affirmait que les institutions et les programmes qui gouvernent les autochtones ne reflètent pas leurs valeurs et leurs cultures traditionnelles. Le rapport cite les systèmes d'éducation et de droit, qui ne reflètent pas l'unicité et les traditions des autochtones et qui ne les favorisent pas. Le

rapport souligne le manque de compréhension des Canadiens non autochtones à l'égard de la culture autochtone et de son importance pour l'identité canadienne. De plus, le rapport illustre la nécessité de créer de nouveaux programmes permettant aux autochtones d'enseigner et de promouvoir leurs traditions et leurs valeurs dans leurs communautés.

Le rapport aborde aussi les disparités économiques au sein des communautés autochtones et l'absence de programmes financiers visant à corriger ce problème, qui est intrinsèquement lié aux revendications territoriales. Beaucoup étaient d'avis que tous les paliers d'administration doivent se pencher rapidement sur la question des revendications territoriales, de façon à résoudre les problèmes économiques. Les peuples autochtones voient les avantages de posséder leurs propres terres et d'avoir leur mot à dire sur la façon de les utiliser pour le bien de leurs communautés.

RECOMMANDATIONS

Le rapport fait 53 recommandations qui couvrent chacun des domaines à l'étude. En voici le résumé.

1. Les collectivités autochtones

Le rapport insiste sur le fait que la Constitution devrait reconnaître l'existence des collectivités indiennes, métisses et inuit, ainsi que leur droit de se développer selon leurs propres aspirations. Il demande au gouvernement de recenser adéquatement les populations de Métis et d'Indiens non inscrits au Canada dans le cadre du recensement décennal.

Le rapport demande aussi l'élimination des nombreux préjugés contenus dans la *Loi sur les Indiens*, laquelle fait une discrimination entre les hommes et les femmes qui ont perdu leur statut et qui veulent le recouvrer. Il demande au gouvernement fédéral de conclure des ententes avec diverses bandes pour permettre aux Indiens non inscrits de revenir s'ils le désirent, d'augmenter la taille et les budgets des réserves compte tenu d'un éventuel accroissement de la population, et d'accorder les mêmes droits et privilèges aux Indiens non inscrits vivant hors réserve qu'aux Indiens inscrits vivant dans les réserves.

En ce qui concerne le système d'éducation, le rapport demande la participation accrue des autochtones. Il faudrait permettre à plus d'autochtones d'aller dans des écoles normales et leur réserver plus de sièges au sein des commissions et des administrations scolaires lorsque le nombre le justifie. De plus, les étudiants métis et indiens non inscrits devraient recevoir le même type d'aide financière du gouvernement fédéral que les étudiants indiens inscrits.

Le rapport recommande aussi que les domaines du droit de la famille qui comportent des dispositions particulières pour veiller aux intérêts des enfants autochtones soient de compétence fédérale. La loi et les règlements actuels sur le droit de la famille devraient être modifiés pour mieux refléter les coutumes, les valeurs et les pratiques traditionnelles des communautés autochtones.

2. Les droits des autochtones au Canada

Le rapport recommande que les peuples autochtones soient reconnus comme peuples fondateurs dans le préambule à la Constitution et qu'une Charte des droits des autochtones soit ajoutée au projet d'acte constitutionnel. Le rapport propose également l'adoption d'une nouvelle formule d'amendement pour les articles de la Constitution qui touchent directement les droits des autochtones. En vertu de cette formule, aucune modification susceptible d'avoir un impact sur les droits des autochtones ne pourrait être apportée à la Constitution sans l'assentiment des groupes autochtones et sans l'appui du Parlement du Canada.

3. Les autochtones et l'État

Le rapport recommande que la compétence du gouvernement fédéral à l'égard des Métis et des Indiens non inscrits soit confirmée dans la Constitution. Il demande aussi que les Métis et les Indiens non inscrits soient soustraits à l'autorité des gouvernements provinciaux.

Le rapport recommande la création d'un conseil national des Métis, qui serait le corps administratif non souverain de la communauté nationale des Métis et des Indiens non inscrits. Un secrétariat distinct serait mis sur pied par le gouvernement fédéral pour coordonner les politiques fédérales actuelles et futures susceptibles d'avoir une incidence sur ces peuples autochtones.

La Commission demande aussi la participation et la représentation accrues des autochtones au sein des institutions politiques qui gouvernent notre pays.

Le rapport demande la création de circonscriptions autochtones et l'attribution de sièges existants à la Chambre des communes afin d'assurer une meilleure représentation au sein du gouvernement. Le rapport demande aussi la modification du système de scrutin de façon à refléter les préoccupations linguistiques et géographiques des peuples autochtones au Canada, y compris la création d'une liste électorale distincte. On devrait de plus garantir une représentation similaire au sein des assemblées provinciales et territoriales,

de même qu'au Sénat; ces dispositions devraient être fondées sur la taille de la population autochtone.

En ce qui concerne le système judiciaire, le rapport demande une fois de plus la participation accrue des autochtones. Il faudrait former davantage d'avocats et d'employés parajuridiques (des travailleurs sociaux auprès des tribunaux) chez les autochtones, de façon que le système juridique réponde mieux aux besoins des autochtones. Il faudrait abattre les barrières linguistiques et procéder à des changements pour intégrer les usages culturels et traditionnels des autochtones dans le système.

4. Culture et communications

D'après le rapport, la Constitution devrait reconnaître que le patrimoine autochtone du Canada fait partie intégrante de la culture nationale. Les institutions culturelles publiques devraient veiller à ce que cette dimension de l'identité canadienne soit représentée.

Tous les paliers d'administration devraient faire en sorte que l'histoire, les langues et la culture des autochtones soient enseignées dans les écoles. De plus, le gouvernement fédéral devrait appuyer la création d'établissements d'enseignement dirigés par les autochtones, ainsi que l'élaboration de programmes d'études autochtones dans les universités canadiennes.

Des programmes de communications autochtones devraient aussi être élaborés par l'entremise du gouvernement fédéral et du CRTC. Le gouvernement fédéral devrait encourager la participation accrue des autochtones au sein de la SRC et de l'ONF. Les communautés autochtones devraient recevoir une aide financière pour créer leurs propres organes de diffusion et pour élaborer leur propre programmation.

5. Revendications territoriales

Le rapport recommande la création, par le biais de la Constitution, d'un tribunal spécial chargé d'étudier les revendications des autochtones et de régler les différends passés et futurs qui découlent des nombreuses revendications territoriales soumises au gouvernement fédéral.

6. Les autochtones et l'économie

La Commission recommande que le gouvernement fédéral et les représentants des Métis et des Indiens non inscrits négocient avec les gouvernements des provinces pour établir les titres fonciers des autochtones, et que le gouvernement fédéral soit prêt à indemniser les provinces à l'égard des terres transférées aux autochtones.

Le rapport demande l'établissement de paiements de péréquation pour les communautés autochtones, de façon à atténuer les disparités régionales et à doter les corps administratifs autochtones de revenus suffisants pour promouvoir le développement économique de leurs communautés.

Le rapport demande aussi au gouvernement fédéral de reconnaître que les droits de chasse, de pêche, de trappage et d'exploitation des ressources renouvelables devraient être considérés comme des droits ancestraux et enchâssés dans la Constitution.

◆ *Native Women – Labour Force Development* (1981), voir **Rapports d'organismes fédéraux.**

◆ *Report of the Tripartite Local Government Committee Respecting Indian Local Government in British Columbia* (1981), voir **Volume 3, Colombie-Britannique.**

1982

▲ The Newfoundland Government's Rejection of the Micmac Land Claim

AUTEUR : The Indian and Inuit Support Group of Newfoundland and Labrador
ANNÉE : 1982
AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations
SUJET : Revendications
SUJET SECONDAIRE : Revendications globales
SOURCE : Organisme autochtone provincial

CONTEXTE

Ce rapport se voulait une réponse à un rapport du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador présenté en 1982 et intitulé *Assessment and Analysis of the Micmac Land Claim in Newfoundland* (le rapport Jones), qui soutenait la non validité des revendications des Micmacs. Le premier ministre Peckford a rejeté les revendications des Micmacs d'après les conclusions du rapport Jones.

OBJET

Le rapport exprimait les préoccupations de l'Indian and Inuit Support Group à l'égard des arguments présentés dans le rapport Jones. Dans cette optique, il soutenait que l'intervention du Premier ministre était déplacée et que les arguments contenus dans le rapport sont fautifs.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le groupe soulève quatre points dont le gouvernement provincial doit absolument tenir compte dans le traitement des revendications territoriales des Micmacs. Le premier concerne l'intervention déplacée du premier ministre Peckford, qui a rejeté la revendication avant que le gouvernement fédéral se soit prononcé. Étant donné que les revendications sont présentées au gouvernement fédéral, tout jugement du gouvernement provincial antérieur à la décision du gouvernement fédéral est sans précédent et inconstitutionnel. Le rapport indique qu'on s'est demandé si le Premier ministre n'a pas cédé aux pressions du public. Le groupe considère cette intervention comme une obstruction à la justice.

Le groupe s'interroge aussi sur la valeur des critères utilisés dans le rapport Jones. Le rapport affirme que les arguments présentés dans le rapport Jones sont fondés sur des principes juridiques étroits, dérivés de l'affaire des Inuit du lac Baker, dans les Territoires du Nord-Ouest. Le Bureau des revendications des autochtones avait demandé une démonstration élémentaire et non légaliste d'occupation à long terme, et non des principes juridiques. Le groupe soutient cependant que, même si les critères du lac Baker étaient un jour utilisés, les Micmacs seraient en mesure de présenter une preuve convaincante.

Le troisième point porte sur la façon de valider une revendication autochtone en établissant un droit de propriété antérieur aux premiers contacts. Le rapport Jones n'apportait rien de neuf à ce sujet. Le groupe prétend que non seulement le rapport Jones n'a pas tenu compte des recherches des Micmacs, mais qu'il a fait fi de tous les témoignages oraux, même de ceux qui dataient de 1839 à 1922. On continue de recueillir des vestiges archéologiques et des preuves historiques corroborant la revendication territoriale des Micmacs.

Le quatrième point traite directement du témoignage de l'histoire. D'après le groupe, le rapport Jones ne tenait aucun compte des grands historiens spécialistes de la région et de l'époque. Le rapport Jones a peut-être considéré que l'utilisation saisonnière ne constitue pas une occupation véritable; ce caractère saisonnier n'affaiblit cependant aucunement la revendication puisqu'elle constitue un élément essentiel du mode de tenure des chasseurs.

Le rapport Jones n'a pas non plus tenu compte des archives contenant des preuves historiques d'occupation.

RECOMMANDATIONS

Le groupe recommande que le gouvernement de Terre-Neuve étudie les principales preuves documentaires de l'occupation historique par les Micmacs et que d'autres recherches soient menées dans le but d'établir l'occupation.

▲ Public Government for the People of the North

AUTEURS : Dene Nation et Métis Association of the Northwest Territories

ANNÉE : 1982

AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations, Métis

SUJETS : Autonomie gouvernementale, Constitution, évolution constitutionnelle, évolution et relations politiques

SUJETS SECONDAIRES : Droits, structures et institutions, compétences, développement

SOURCE : Organismes autochtones territoriaux

CONTEXTE

Cet exposé de principe présente l'opinion des Dénés et des Métis au sujet de l'autonomie gouvernementale et de la modification de la Constitution à l'époque où le gouvernement fédéral cherchait à renouveler la Constitution canadienne.

OBJET

Le document proposait un corps politique intégrant les valeurs des Dénés et reflétant leur style et leur forme d'organisation politique. Le but visé était de donner un gouvernement juste et efficient aux Dénés et aux autres Canadiens de la partie ouest des Territoires du Nord-Ouest.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le document présente un modèle de gouvernement populaire dans lequel les pouvoirs sont divisés entre les administrations provinciales et locales. Le

corps politique proposé repose sur la reconnaissance du fait que les Dénés sont les premiers habitants des Territoires et qu'ils forment encore la majorité de la population permanente de la partie ouest des T.N.-O.; qu'ils ont de ce fait droit à une forme de gouvernement reflétant leur majorité. Le document souligne que le prochain système de gouvernement devra obligatoirement reconnaître les droits des autochtones et que certaines terres devront être réservées à l'usage exclusif des communautés autochtones de façon que celles-ci conservent leur mode de vie.

D'après le rapport, le système actuel a rendu les autochtones dépendants du gouvernement fédéral. Outre cette dépendance, le rapport énumère divers problèmes auxquels sont confrontés les Dénés et les Métis :

1. des problèmes sociaux énormes;
2. l'absence de contrôle sur les ressources naturelles;
3. l'absence de contrôle sur les services publics;
4. la hausse rapide du coût de la vie;
5. la prédominance du gouvernement fédéral, qui prend toutes les décisions sauf les plus banales.

Le rapport soutient que les principaux problèmes des communautés autochtones sont d'arriver à une entente au sujet des droits des autochtones et de créer dans le Nord des autorités politiques pouvant aider les habitants du Nord à mieux gouverner leurs propres vies.

RECOMMANDATIONS

Le rapport propose un nouveau système de gouvernement pour la partie ouest des T.N.-O., système qui serait dirigé par la nation dénée. Il contient une description détaillée de la structure et du fonctionnement du gouvernement proposé. En voici un aperçu.

1. Répartition des pouvoirs

Il faudrait une division claire des pouvoirs entre le Denendeh (nom du territoire et du gouvernement dénés) et le gouvernement fédéral. L'objectif est de faire du Denendeh une autorité politique possédant des pouvoirs similaires, mais non identiques, à ceux des autres provinces. Le Denendeh pourrait même avoir des pouvoirs que les provinces n'auraient pas.

Le rapport de la nation dénée reconnaît aussi les Inuvialuit de la région du delta du Mackenzie et leur désir de former un gouvernement régional. La

nation dénée voudrait négocier une forme de gouvernement inuvialuit régional au sein du Denendeh.

Le Denendeh partagerait des pouvoirs constitutionnels semblables à ceux des autres provinces, par exemple en ce qui concerne les institutions gouvernementales, l'administration de la justice, la santé et le bien-être, les échanges locaux et le commerce. Le gouvernement déné voudrait que le gouvernement fédéral lui transfère ses pouvoirs dans certains domaines comme la navigation et les pêches, les relations familiales, les communications, la main-d'oeuvre et l'emploi, les domaines d'attributions partagées et les règlements avec d'autres nations autochtones.

2. Charte des principes

Le Denendeh établirait une charte des principes fondateurs semblable à la Charte canadienne. Cette charte créerait des institutions et des services reflétant les valeurs et les traditions des autochtones dans divers domaines comme l'éducation, les services de santé, les services sociaux, les arts, les médias, les loisirs et les jeux, et la formation relative aux techniques et aux arts traditionnels. La charte énoncerait également des droits et libertés semblables à ceux des articles 18, 19, 21 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, y compris la liberté de pensée, de conscience et de religion, ainsi que des droits linguistiques.

3. Propriété des terres et des ressources en vertu du Denendeh

En vertu du nouveau système de gouvernement, des terres seraient réservées exclusivement aux Dénés, des terres et des ressources seraient contrôlées par le Denendeh et des biens-fonds seraient la propriété privée des membres de la communauté dénée.

4. Partage des pouvoirs

Le nouveau système comporterait deux paliers d'administration : provincial et local.

5. Administration locale

L'administration locale aurait des pouvoirs (limités) dans des domaines comme les ressources naturelles, les services (santé, éducation, services sociaux, police, loisirs, etc.), les finances (budget communautaire, délivrance des permis, gestion des fonds) et les opérations (eau, égouts, vente de détail, construction et entretien, biens publics, etc.). L'administration locale inclurait une assemblée communautaire à laquelle tous les résidents seraient admissibles

(à condition, par exemple, qu'ils aient vécu deux ans dans la communauté et dix ans dans le Denendeh) et aurait le pouvoir de décider de l'orientation générale de politique de la communauté par voie de référendum. On créerait un conseil local composé d'un chef et de conseillers élus par l'assemblée, et dont le pouvoir décisionnel serait issu de la communauté. La durée du mandat et la structure administrative seraient aussi fixés par l'assemblée communautaire.

6. Administration provinciale

L'administration provinciale serait chargée des grandes questions de politique dans les domaines de compétence qui relevaient auparavant du gouvernement fédéral. L'administration provinciale serait aussi responsable des relations intergouvernementales, et notamment des relations avec le gouvernement fédéral et les autres régions du Canada.

Le gouvernement provincial dené aurait aussi une assemblée nationale inspirée des corps provinciaux actuels; les autochtones décideraient de la composition de cette assemblée et de la durée du mandat des représentants élus. Il y aurait de plus un organe exécutif (cabinet) et un sénat dené qui disposerait d'un droit de veto à l'égard des lois locales ou provinciales risquant de nuire aux droits et libertés traditionnels des autochtones. La composition et la structure du sénat serait déterminées par les Dénés.

7. Viabilité fiscale du Denendeh

Le rapport propose que le gouvernement dené soit traité de la même façon que les autres paliers d'administration au Canada, et soit admissible aux paiements de transfert du fédéral en plus d'avoir les pouvoirs d'imposition actuellement détenus par les provinces. Le rapport reconnaît la richesse des ressources dans le Nord et conclut à la possibilité d'atteindre l'autonomie en matière d'économie.

8. Transition du pouvoir

Le rapport décrit en détail le processus de consultation auprès de la nation dénée et du gouvernement fédéral dans le but d'établir un nouveau système de gouvernement dans le Nord. Il souligne la nécessité pour tous les Dénés d'être représentés et de faire valoir leur point de vue, de façon à créer un système de gouvernement vraiment représentatif des autochtones.

▲ What Does the Future Hold for Native Women – Aboriginal Entitlement

AUTEUR : Association des femmes autochtones de l'Ontario
ANNÉE : 1982
AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones, notamment les femmes
SUJETS : Participation à la vie politique, Constitution
SUJETS SECONDAIRES : Documents, droits
SOURCE : Organisme autochtone provincial

CONTEXTE

La conférence organisée par l'Association des femmes autochtones de l'Ontario le 7 mars 1982 avait pour thème l'avenir des femmes autochtones. Un des grands objectifs de la conférence était d'établir un plan d'action pour les femmes autochtones.

OBJET

Ce document rend compte des questions abordées à la conférence et présente les conclusions pertinentes.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Les principales questions abordées à la conférence avaient trait à la Constitution et à la *Loi sur les Indiens*.

L'Association a soulevé plusieurs questions relatives à la Constitution. Elle s'est d'abord intéressée aux articles de la Constitution qui portent sur les peuples et sur les femmes autochtones, notamment au paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, à l'article 15 de la Charte et aux autres dispositions de la Charte et de la Loi qui touchent les femmes autochtones. L'article 25, qui traite des autochtones et des droits issus des traités qui ne sont pas visés par la Charte, a soulevé une controverse; cet article reconnaît les droits actuels des autochtones – ancestraux et issus des traités – mais il ne les définit pas. En fait, les participantes ont trouvé que la protection des droits des femmes autochtones aux termes de la Constitution est encore sujette à interprétation juridique.

Les participantes ont aussi parlé d'un document intitulé «Memorandum to Cabinet – amendments to remove the discriminatory sections of the *Indian Act*», dont l'ébauche a été publiée en 1981. Cette mesure découlait du fait que les Nations Unies avaient conclu à la nature discriminatoire de la *Loi sur les Indiens*. Le document voulait déterminer les changements nécessaires pour éliminer les clauses discriminatoires de la *Loi sur les Indiens*.

Le rapport expose aussi la position des femmes autochtones par rapport à d'autres sujets, et plus particulièrement leur adhésion à qui suit :

1. l'éducation des enfants, des familles et des communautés relativement à leur mode de vie particulier;
2. la promotion du concept d'esprit national au sein de la nation;
3. la conviction qu'en ce qui concerne les droits actuels des autochtones – ancestraux et issus des traités – les tribunaux font preuve de parti pris en faveur du gouvernement fédéral;
4. le principe, la philosophie et le concept du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale;
5. la contribution des femmes aux occasions de développer la conscience, les connaissances et les compétences nécessaires pour gérer et pour administrer efficacement;
6. la nécessité d'un équilibre entre les formes traditionnelles de gouvernement et les concepts modernes en la matière.

RECOMMANDATIONS

L'Association a fait plusieurs recommandations au sujet de la participation future des femmes autochtones :

1. que la participation accrue des femmes autochtones se manifeste par leur présence à la conférence des premières nations à Penticton, Colombie-Britannique, et à la Conférence du Conseil mondial des premières nations en 1982;
2. que les femmes autochtones fassent des représentations aux autres organismes autochtones canadiens à l'occasion de cette conférence;
3. que les femmes autochtones soient assurées de participer directement aux discussions constitutionnelles;
4. que les femmes autochtones communiquent leurs définitions des droits au gouvernement et aux organismes autochtones;
5. que les groupes locaux de l'Association soient encouragés à organiser des ateliers sur la sensibilisation culturelle;

6. que l'Association fasse savoir qu'elle reconnaît une grande nation composée des Métis et des Indiens inscrits et non inscrits, et qu'elle rejette les classifications juridiques qui divisent les autochtones et qui ont caractérisé les pratiques judiciaires et les mesures d'application de la loi du gouvernement fédéral.

1983

▲ Le besoin de réévaluer et d'améliorer les relations Québec-Inuit

AUTEUR : Société Makivik

ANNÉE : 1983

AUTOCHTONES VISÉS : Inuit

SUJETS : Revendications, aménagement et gestion du territoire, ressources, protection de l'environnement, développement économique, éducation, administration de la justice, développement social, services et infrastructures communautaires

SUJETS SECONDAIRES : Revendications globales, commissions et institutions, aménagement et gestion du territoire, zonage

SOURCE : Organisme autochtone local/régional

CONTEXTE

Ce rapport a été présenté à titre d'aide-mémoire général au comité de l'Assemblée nationale sur la Constitution. La Société Makivik, créée en vertu des lois québécoises à l'époque de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, en 1975, représente les Inuit du Nord québécois pour toutes les questions économiques, sociales et constitutionnelles qui ont trait à l'entente.

OBJET

Le rapport veut donner un aperçu des buts et des aspirations des Inuit du Nord québécois, ainsi que de leurs préoccupations actuelles. La Société Makivik fonde ses recommandations sur son expérience de la Convention de la Baie James.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Trois domaines ont été examinés : l'économie et la société, la culture, et les systèmes politiques.

1. L'économie et la société

En ce qui concerne l'économie et la société, la Société Makivik s'est penchée sur les problèmes liés au financement, à mise en oeuvre des programmes, à l'infrastructure et aux projets de développement économique :

a) les budgets régionaux alloués aux termes de la Convention ne lui permettent pas d'exercer son mandat, comme le montrent les problèmes d'insuffisance de fonds qu'ont connus la commission scolaire Kativik et la municipalité régionale Kativik;

b) les programmes existants sont mal appliqués; certaines dispositions (par exemple, l'obligation d'embaucher 25 % d'autochtones dans les projets de construction et la priorité aux entreprises du Nord québécois pour les marchés) nuisent à la mise en oeuvre efficace des programmes;

c) l'infrastructure et les services essentiels sont déficients, comme l'illustrent l'absence de pompiers, les besoins en formation professionnelle des Inuit au chapitre des soins de santé, et l'incapacité des centres communautaires de répondre à la demande relative aux loisirs et aux sports;

d) il faudrait davantage de programmes de développement économique, et plus particulièrement de programmes répondant aux besoins des populations locales (dans le Nord québécois, les Inuit préfèrent des activités de tourisme, de chasse ou de pêche aux mégaprojets d'Hydro-Québec qui créent des pressions sur l'environnement et qui déséquilibrent l'économie dans une région où l'indice des prix est déjà le double de celui des autres régions du Québec).

2. La culture

Pour ce qui est de la culture, le document signale des problèmes dans les secteurs de l'éducation, des télécommunications, de la justice et de la conservation de l'environnement :

a) la Société juge nécessaire d'adapter les services d'enseignement de façon à promouvoir et à protéger la culture inuit;

b) les services de communication, comme la télévision, représentent mal la culture inuit;

c) la plupart des dispositions de la Convention de la Baie James relative aux institutions et à l'administration de la justice (formation des policiers, accès aux services juridiques, incarcération) par et pour les Inuit n'avaient pas été appliquées au moment de la rédaction du rapport;

d) la Société soutient qu'il faut pousser la recherche scientifique dans le but d'adapter les pratiques du Sud aux conditions qui règnent dans le Nord québécois si on veut que les efforts de conservation portent fruit.

3. Les corps politiques

Le dernier domaine examiné concerne les corps politiques. La Société juge nécessaire de réformer les districts électoraux, l'administration fiscale et les mesures législatives :

a) d'après le rapport, il faudrait réformer les districts électoraux pour accroître la représentation des Inuit à l'Assemblée nationale;

b) les pratiques d'administration fiscale imposées aux Inuit devraient être adaptées au contexte, notamment en ce qui a trait à la planification municipale;

c) la Convention de la Baie James devrait être une institution dynamique, à l'évolution de laquelle les Inuit devraient pouvoir participer, et elle devrait être adaptée régulièrement de façon à refléter l'évolution des systèmes politiques dans le Nord québécois.

RECOMMANDATIONS

Cinq recommandations ont été présentées dans ce rapport :

1. qu'un comité tripartite (Québec-Canada-Inuit) soit créé pour veiller à l'application adéquate de la Convention de la Baie James;
2. qu'un comité parlementaire permanent sur les peuples autochtones soit créé en vue d'élaborer une politique cohérente à l'égard des peuples autochtones, y compris les Inuit;
3. que les institutions du Nord québécois deviennent plus indépendantes des autorités du Québec en conservant un financement adéquat et en concluant des ententes de partage des recettes fiscales dans la région;
4. qu'un comité parlementaire spécial soit créé pour planifier un plus grand nombre de programmes de développement économique dans le Nord québécois, et qu'une attention particulière soit accordée aux coûts et aux avantages économiques des petits et des gros projets;
5. que la Convention de la Baie James et du Nord québécois soit mise à jour tous les deux ans.

▲ Manitoba Métis Rights: Constitution Consultations: Final Report

AUTEUR : Manitoba Métis Federation, Constitution and Land Claims Secretariat

ANNÉE : 1983

AUTOCHTONES VISÉS : Métis

SUJETS : Autonomie gouvernementale, Constitution, ententes et responsabilités financières, finances publiques, fiscalité et douanes, aménagement et gestion du territoire, développement économique

SUJETS SECONDAIRES : Droits, accords et mécanismes financiers, génération de recettes, terres hors réserve et terres traditionnelles, développement économique, développement régional

SOURCE : Organisme autochtone provincial

CONTEXTE

Le Ralliement national des Métis (RNM) a vu le jour lorsque le Conseil national des autochtones du Canada (CNAC) a renversé une décision pour permettre au Comité constitutionnel des Métis d'avoir un des deux sièges alloués au CNAC dans le cadre des pourparlers constitutionnels. Le Ralliement national des Métis voulait son propre siège afin d'obtenir la reconnaissance des droits fonciers et autres des Métis dans la Constitution, et de défendre lui-même les intérêts des Métis au lieu de dépendre du CNAC ou de la délégation provinciale.

OBJET

Le Ralliement national des Métis a mené des consultations intensives dans toute la province en vue d'élaborer un document de principe sur les droits des Métis, document qui devait être présenté à la Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, en 1983. Le document en question est toujours considéré par la Manitoba Métis Federation (MMF) comme un ouvrage d'orientation en vue des prochains pourparlers constitutionnels. Ce rapport contient le document de principe de la MMF ainsi que les résultats détaillés des consultations menées par la MMF, et les documents de la délégation gouvernementale à la Conférence des premiers ministres.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le document de principe traite de nombreux sujets, dont la reconnaissance des droits des Métis dans la Constitution, la nécessité d'une assise territoriale pour les Métis, la prestation des programmes et des services, la situation économique des Métis, et le financement des communautés métisses.

Le document de principe sur les droits des Métis, qui figure dans ce rapport, demande de modifier la Constitution de façon à protéger les droits des Métis d'exister et de se développer en tant que nation; d'utiliser leurs propres langues, de préserver et d'améliorer leur patrimoine culturel; de posséder collectivement les terres et les ressources; de chasser, de pêcher et de trapper; d'élaborer leurs propres régimes d'autonomie gouvernementale et de concevoir et gérer leurs propres programmes sociaux et économiques.

D'après le rapport, tous s'entendent sur la nécessité d'une assise territoriale pour les Métis et d'une aide technologique pour développer cette assise, de façon à obtenir l'indépendance économique et politique souhaitée. Le document de principe soutient que la mentalité coloniale à l'égard des communautés métisses doit être changée et que les Métis doivent recevoir les pouvoirs municipaux généraux, de même que l'autorité nécessaire pour administrer leur assise territoriale, dispenser des services économiques et sociaux, et contrôler leur propre développement économique. L'emploi, la sécurité du revenu, les soins aux enfants, la santé, l'éducation, la justice, l'habitation et les communications sont des exemples de services que les Métis doivent commencer à administrer s'ils veulent exister et devenir une nation.

La plus grande partie du rapport décrit en détail les résultats des consultations que la Manitoba Métis Federation a menées auprès des communautés. Lors de ces consultations, les représentants des communautés ont été appelés à répondre à un sondage sur l'esprit national et la culture, les droits à l'égard des terres et des ressources naturelles, les droits politiques, les droits économiques et sociaux, et les droits constitutionnels. Les réponses sont reproduites en entier, par région et par communauté. Il est à noter qu'un consensus se dégage des réponses fournies par les Métis de toutes les régions de la province.

Les réponses révèlent que les Métis se considèrent mal représentés au sein d'un bon nombre de forums autochtones. Les programmes conçus pour autochtones, mais dépourvus de dispositions particulières pour les Métis, n'ont souvent aucune utilité pour ces derniers. Les communautés métisses se sentent frustrées par ce qu'elles n'ont pas droit à plusieurs programmes et

ressources que le gouvernement met à la disposition des autres bandes indiennes.

Le rapport soutient que l'actuelle absence d'assise territoriale menace la survie des Métis en tant que peuple autochtone. L'octroi d'une assise territoriale propre aux Métis et gérée par ceux-ci (avec un certain partage en matière de gestion foncière, par exemple au chapitre des politiques de conservation) est à la base de toutes les demandes contenues dans ce document. Une telle assise permettrait l'autonomie gouvernementale, l'autosuffisance et la représentation politique. Les Métis pourraient lever et percevoir des impôts et exercer leur autonomie politique tout en jouissant d'une participation assurée au sein du corps politique principal. Par ailleurs, les concessions individuelles de terres ne garantissent pas l'aménagement les terres pour le bénéfice de ceux à qui elles ont été allouées, mais empêchent plutôt l'exercice d'une compétence collective et le développement de structures favorisant l'autonomie gouvernementale.

Le processus de consultation qui a précédé la Conférence des premiers ministres décrivait la situation des communautés métisses (où le taux de chômage atteint souvent 85 %) comme un obstacle important à l'amélioration de la situation sociale et politique des Métis. Un meilleur contrôle sur les ressources naturelles – bois, minéraux, électricité – rendrait les Métis autosuffisants sur le plan économique grâce aux possibilités d'emploi qui seraient offertes à l'intérieur comme à l'extérieur de l'assise territoriale, et donnerait un but à la population.

Beaucoup des services actuellement dispensés aux communautés métisses sont inefficaces pour plusieurs raisons. Le document affirme que c'est seulement en contrôlant la mise en oeuvre des services, en ayant accès aux ressources et en établissant les priorités pertinentes que les Métis pourront améliorer leur situation et intégrer la planification et la prestation des services dans leur effort global l'autonomie gouvernementale.

Le document de travail soutient que les peuples autochtones devraient être exempts d'impôt, mais qu'ils devraient néanmoins avoir le droit de lever des impôts sur leurs propres terres, car celles-ci ne reçoivent aucun service des autres paliers d'administration. Les transferts financiers aux communautés autochtones sont nécessaires, puisque les autochtones contribuent au Régime de pensions du Canada et à l'assurance-chômage, et paient des taxes sur les carburants, des droits pour l'obtention de permis, etc. Le Ralliement national des Métis suggère des accords financiers semblables à ceux qui existent actuellement pour les paiements de transfert et de péréquation aux provinces et aux municipalités.

RECOMMANDATIONS

Le document de principe résume les principales recommandations qui découlent des consultations :

1. que l'on reconnaisse les droits du peuple métis d'exister et de se développer en tant que nation, de posséder collectivement des terres et des ressources qui lui soient propres, de créer des formes de gouvernement autonome, et de concevoir et d'exploiter des programmes sociaux et économiques;
2. que les attributions financières et fiscales permettent d'exercer ces droits.

D'autres recommandations sont étudiées dans les présentations du Ralliement national des Métis et du gouvernement du Manitoba à la Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, qui sont incluses dans le rapport. Ces documents contiennent des recommandations précises au sujet de l'assise territoriale, de l'autonomie gouvernementale, du développement économique, de la prestation de services et des accords financiers. Toutes les parties sont d'avis que l'assentiment des autochtones aux modifications est essentiel pour assurer la légitimité du processus.

Les consultations ont aussi révélé une opposition unanime au projet de dérivation de Garrison, qui prévoit la dérivation de cours d'eau à des fins d'irrigation dans le Dakota du Nord.

▲ The Métis People and Aboriginal Rights

AUTEUR : Association of Métis and Non-Status Indians of Saskatchewan
ANNÉE : 1983
AUTOCHTONES VISÉS : Métis
SUJET : Revendications
SUJET SECONDAIRE : Revendications globales
SOURCE : Organisation autochtone provinciale

CONTEXTE

Ce rapport, présenté par l'Association of Métis and Non-Status Indians of Saskatchewan, visait à établir le contexte des positions présentées dans le cadre des négociations constitutionnelles avec le gouvernement fédéral.

OBJET

Ce rapport est le résumé d'une partie d'un document plus volumineux dans lequel l'Association of Métis and Non-Statut Indians of Saskatchewan fait valoir ses arguments à l'appui d'une revendication autochtone. Cette section du rapport renferme une bonne partie du contexte historique dans lequel se situent les droits que l'Association aimerait voir inclus dans une Constitution canadienne réformée.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Ce document examine comment les Métis sont devenus un peuple distinct de la Terre de Rupert, y compris le rôle qu'ils ont joué dans la vie et le développement social, économique et politique de la région; la montée du nationalisme métis et les facteurs qui l'ont favorisée et qui ont conduit à la résistance de la rivière Rouge et à la Rébellion du Nord-Ouest. En outre, le rapport se penche sur la question des droits des Métis telle que perçue par eux et reconnue par les gouvernements fédéral et provincial. La présentation de l'histoire elle-même, selon les Métis, suffira à justifier leurs revendications actuelles.

Selon le rapport, au milieu du XIX[e] siècle, à l'époque de la colonisation de l'Ouest, les Métis étaient en désaccord avec le gouvernement quant à leur statut d'autochtones. Parce qu'ils étaient de sang mêlé, beaucoup considéraient les Métis comme des Européens. Néanmoins, la première *Loi sur les Indiens* adoptée en 1850 ne faisait pas de distinction entre les autochtones de sang pur et les autochtones de sang mêlé. Ce n'est qu'en 1870 que le gouvernement fédéral a modifié sa définition du mot «Indien» pour exclure les Métis tels que définis dans la *Loi sur le Manitoba*.

Le rapport soutient que les Métis ont joué un rôle important dans la colonisation du Nord-Ouest. En qualité de guides et de commerçants et transporteurs indépendants, ils travaillaient souvent dans les postes de traite où ils jouaient un rôle important de liaison important entre les commerçants et les Indiens. Il n'était pas rare que des commerçants épousent des Indiennes. Les enfants issus de ces mariages étaient élevés aux postes de traite ou près de ceux-ci et, devenus grands, étaient utilisés comme main-d'oeuvre autochtone précieuse pour assurer l'expansion des compagnies. Avec l'arrivée des colons dans l'Ouest, les Métis vinrent à former un groupe beaucoup plus uni, voué à la protection de son territoire et de son mode de vie. Des collectivités d'agriculteurs, de manoeuvres et de chasseurs surgirent dans la région de la rivière Rouge. Les Métis ont joué un rôle essentiel dans le développement de l'économie de l'Ouest en agissant comme manoeuvres, commerçants de

fourrures et de produits manufacturés ou membres de patrouilles militaires dans les plaines. Ils ont développé un mode de vie sociale animée et joué un rôle essentiel dans le développement d'institutions politiques, éducatives et religieuses distinctes de celles des Indiens et des Européens.

L'Association soutient que le droit de revendiquer une parcelle de terre particulière et le libre accès aux terres communes a été reconnu par les lois du Council of Assiniboia. Au nombre des autres droits dont bénéficiaient les Métis mentionnons le droit à l'autonomie gouvernementale à l'échelon local, le contrôle sur le domaine public, les droits linguistiques, le droit de voter et le droit de ne pas être taxés sans permission. Les Métis ont revendiqué ces droits en leur qualité de premiers colonisateurs du Nord-Ouest et de descendants des peuples autochtones.

Selon le rapport, c'est en 1869 que la Compagnie de la Baie d'Hudson a transféré la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest au Canada. L'entente portait qu'il incomberait au Canada de régler toute revendication territoriale des Indiens. Le gouvernement canadien avait comme politique de considérer les autochtones soit comme des citoyens à part entière ou des Indiens. Par conséquent, les Métis ne pouvaient revendiquer le statut d'autochtones à moins d'adhérer à une bande indienne.

Le rapport rappelle de quelle façon le gouvernement fédéral a commencé à arpenter les terres acquises de la Compagnie de la Baie d'Hudson avant d'en être expulsé par les Métis sous la direction de Louis Riel. Les Métis prirent des mesures immédiates pour prendre le contrôle du territoire en s'armant, en établissant un gouvernement provisoire, en rédigeant une déclaration des droits et en organisant des forces pour bloquer les routes d'accès à l'établissement. Les colons de la région revendiquèrent le droit au statut de province conformément aux dispositions prévues pour les autres provinces. Bien qu'on se soit entendu en partie, le projet de loi qui fut adopté prévoyait l'extinction du titre de propriété des Indiens sur les terres en retour d'un octroi unique de terres aux familles des Métis. Une fois cette mesure prise, le gouvernement amorcera la mise en oeuvre de politiques d'assimilation en forçant les Métis à signer des traités ou à accepter des terres.

L'Association a fait valoir qu'à cette époque, une nation métisse existait sous la forme d'une communauté possédant sa langue, son but, ses coutumes, ses traditions et ses institutions propres. La *Loi sur le Manitoba* a reconnu une vaste gamme de droits nationaux (administrations locales, écoles confessionnelles, droits linguistiques, etc.) et fourni des garanties en matière de règlements locaux, de coutumes et d'usages.

En 1885, un décret du conseil fut adopté qui prévoyait explicitement l'utilisation de certificats appelés «certificats des Métis» pour régler la question de l'extinction du titre d'Indien que préféraient les Métis. En vertu de cette politique, les Métis étaient contraints soit de conclure des traités ou d'accepter des terres. La politique gouvernementale fut perçue comme incohérente en ce sens qu'en même temps qu'elles reconnaissent la légitimité des revendications des Métis, les autorités préféraient que ceux-ci abdiquent leurs droits en échange de terres.

RECOMMANDATIONS

Ce rapport ne renferme aucune recommandation.

◆ *Report of the MacEwan Joint Métis-Government Committee to Review the Métis Betterment Act and Regulations Order* (1984), voir **Volume 3, Alberta.**

1985

▲ An Amended Proposal for Planning and Development of the Ontario Native Business Corporation

AUTEUR : Association des Métis et des Indiens non inscrits d'Ontario
ANNÉE : 1985
AUTOCHTONES VISÉS : Métis et Indiens non inscrits
SUJETS : Développement économique, programmes et services
SUJETS SECONDAIRES : Développement commercial, entrepreneuriat, institutions
SOURCE : Organisation autochtone provinciale

CONTEXTE

Les consultations auprès des gens d'affaires autochtones et non autochtones ont révélé la nécessité de mettre sur pied une institution pour satisfaire les besoins des autochtones de l'Ontario en matière de développement commercial. On a aussi eu des échanges avec des hauts fonctionnaire du gouvernement de l'Ontario, des analystes professionnels du monde des affaires et du milieu financier et les représentants du gouvernement fédéral. L'Association des Métis

et Indiens non inscrits d'Ontario souhaitait établir un mécanisme visant à faire participer les autochtones au développement des secteurs économiques et commerciaux de leurs collectivités. L'Association avait antérieurement prévu dans sa structure organisationnelle une composante restreinte de développement économique.

OBJET

La proposition avait pour objet d'entreprendre les recherches, les consultations et les analyses nécessaires à la mise en place d'un processus de développement devant mener à l'établissement et à la capitalisation d'une ou de plusieurs institutions viables et autonomes pour satisfaire les besoins commerciaux, financiers et techniques des Métis, des Indiens non inscrits et des Indiens vivant hors des réserves en Ontario.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Bien qu'on ne s'entende pas sur le nombre réel de Métis et d'Indiens non inscrits vivant en Ontario, l'Association prétend en représenter 185 000. En outre, on estime à 27 000 le nombre d'Indiens inscrits qui vivent hors des réserves et connaissent les mêmes difficultés économiques que les Métis et les Indiens non inscrits.

Les données démographiques actuelles, bien que limitées, indiquent que les Métis et les Indiens non inscrits sont des groupes très défavorisés. En 1978, en raison du jeune âge de ses membres, le ratio de dépendance de ce groupe était 80 % plus élevé que celui de la population de l'Ontario dans son ensemble. Toujours en 1978, seulement 5 % des Métis et des Indiens non inscrits détenaient un diplôme d'études postsecondaires, comparativement à 33 % pour l'ensemble de la population de l'Ontario. Le taux de chômage chez les Métis et les Indiens non inscrits se situait à 23,1 % par rapport à une moyenne provinciale de 17,2 %. Au nombre des autres conditions défavorables auxquelles font face les Métis et les Indiens non inscrits mentionnons la mauvaise qualité et l'insuffisance du logement, le manque d'infrastructures communautaires, le taux élevé d'exode vers les villes et le niveau élevé d'aide sociale.

En règle générale, les collectivités de Métis et d'Indiens non inscrits de l'Ontario ne possèdent pas les ressources naturelles et humaines dont elles ont besoin et sont inactives au plan du développement économique. Le rapport souligne l'urgence de mettre sur pied un processus visant à établir les besoins et les occasions en matière de développement économique de façon à créer des emplois et améliorer la situation sociale des clients.

Les autochtones vivant en dehors des réserves ont un accès limité aux programmes existants de développement économique des autochtones, aux programmes de création d'emplois et aux fonds de formation. L'aide provinciale au développement économique est principalement axée sur l'entreprise et l'industrie et offerte sous forme de garanties de prêts, de prêts à terme et de marges de crédit à l'exportation. Étant donné qu'aucun argent n'est consacré au développement des capacités des peuples autochtones en Ontario, ceux-ci ont peu d'occasions de tirer profit des possibilités économiques existantes dans les régions urbaines, rurales et éloignées de la province.

RECOMMANDATIONS

La proposition recommande la mise sur pied en Ontario d'une ou plusieurs institutions visant à aider les autochtones à participer à l'identification des besoins et des occasions de développement économique et commercial dans leurs collectivités.

▲ Canadian-Indian Nation Relationships

AUTEUR : Alliance des nations des Prairies assujetties à des traités

ANNÉE : 1985

AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations

SUJETS : Relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones, droits fonciers issus de traités

SUJETS SECONDAIRES : Traités, compétences, responsabilités de fiduciaire du fédéral, revendications

SOURCE : Organisation autochtone régionale

CONTEXTE

Le pouvoir de conclure des traités au Canada fait partie de la prérogative royale. Le Canada est lié par les dispositions des traités qu'il conclut et tout manquement à cet égard peut donner lieu à des revendications internationales. Depuis la signature des traités, les anciens gouvernements coloniaux britanniques et les gouvernements ultérieurs ont adopté des politiques qui étaient soit en conflit avec les dispositions ou l'intention de ces accords, soit inadéquates pour assurer l'exécution efficace des obligations qui en découlent.

OBJET

Ce document expose un cadre de référence devant servir de guide à une initiative bilatérale entre l'Alliance des nations des Prairies assujetties à des traités et le gouvernement du Canada sur les principaux aspects des rapports entre le Canada et les nations indiennes.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le rapport examine les rapports entre le Canada et les nations indiennes dans six contextes différents :

1. Rapports politiques entre le Canada et les nations indiennes

Selon le cadre de référence décrit dans le document, l'Alliance des nations des Prairies assujetties à des traités et le premier ministre du Canada doivent entreprendre un processus officiel visant à renouveler, à préciser et à affirmer les véritables rapports entre les gouvernements du Canada et des premières nations dans un certain nombre de domaines fondamentaux. L'initiative devra s'inspirer de l'esprit et de l'intention des traités et des droits inhérents et tenir compte de tous les facteurs et éléments des rapports entre le Canada et les premières nations.

2. Rapports fiscaux entre le Canada et les nations indiennes

Selon le document, la Couronne est tenue, en vertu des traités, des droits inhérents et des titres ancestraux, de fournir les ressources financières nécessaires à l'appui des structures politiques des gouvernements indiens.

3. Rapports économiques entre le Canada et les nations indiennes

Le développement socio-économique est la pierre angulaire de l'autosuffisance des collectivités. L'exploitation des terres et des ressources des réserves indiennes du Canada par des étrangers a toujours empêché les réserves d'atteindre ce degré d'indépendance. Avec la création des réserves indiennes, les programmes sociaux imposés ont eu préséance sur l'établissement de plans à long terme de développement des ressources naturelles essentiels au soutien des collectivités. Il est maintenant impérieux d'établir entre le Canada et les nations indiennes, des rapports économiques favorables au développement socio-économique des réserves indiennes.

4. Rapports constitutionnels entre le Canada et les nations indiennes

Les nouveaux rapports et le nouveau processus constitutionnels devront être régis par l'esprit et l'intention des traités et des droits inhérents et prendre en compte tous les facteurs et éléments des rapports entre le gouvernement du Canada et les gouvernements indiens. L'interprétation étroite des droits par l'une ou l'autre des parties ne devra pas entraver le processus.

5. Rapports entre le Canada et les nations indiennes en matière de traités

C'est la Couronne britannique, et non l'un ou l'autre ministère ou département, qui a conclu les traités. Les négociations qui ont mené à leur signature se sont déroulées sur la base de la souveraineté mutuelle. L'acceptation des dispositions des traités était soulignée par des cérémonies appropriées à la signature de traités internationaux. De plus, d'autres ont adhéré ultérieurement à ces traités comme cela peut se faire dans le cas de traités internationaux.

6. Rapports bilatéraux entre le Canada et les nations indiennes

Certains indices montrent que les intérêts des nations indiennes assujetties à des traités ne sont pas représentés de façon satisfaisante. La formation de l'Alliance des nations des Prairies assujetties à des traités repose sur la prémisse que les nations indiennes, en vertu des traités bilatéraux internationaux bénéficient d'un statut spécial et entretiennent des rapports privilégiés avec la Couronne du Canada. Cette structure renforcera les rapports entre la Couronne, le Canada et les nations indiennes en mettant l'accent sur l'intégrité du territoire, l'exercice de la compétence des gouvernements autochtones et la reconnaissance, la mise en application et l'administration des dispositions des traités.

RECOMMANDATIONS

Ce document ne renferme aucune recommandation.

▲ Denendeh Public Government

AUTEUR : Nation dénée
ANNÉE : 1985
AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJETS : Autonomie gouvernementale, évolution constitutionnelle, évolution et rapports politiques
SUJETS SECONDAIRES : Mise en oeuvre, structures et institutions
SOURCE : Organisation autochtone territoriale

CONTEXTE

Ce document, rendu public en 1981, proposait la création d'un territoire de type provincial appelé Denendeh qui devait constituer la patrie des Dénés et des Métis. Dans ce document, qui renfermait des dispositions touchant les Inuvialuit, les Dénés et les Métis proposaient l'établissement d'un gouvernement populaire dont les pouvoirs seraient répartis entre une administration de type provincial et des administrations communautaires. Pour ce qui est de la zone d'établissement des Inuvialuit, on avait envisagé la création d'une administration régionale pour le secteur de la mer de Beaufort et du delta du Mackenzie.

Lors du plébiscite du 14 avril 1982, les résidents locaux ont approuvé l'idée de la division des Territoires du Nord-Ouest. Compte tenu de la possibilité d'une division prochaine des T.N.-O., ce document constitue l'expression de la forme de gouvernement que les autochtones et les non-autochtones seraient disposés à accepter et qui préserverait leurs droits et leurs intérêts.

OBJET

Depuis la publication du document sur le Denendeh, les Dénés et les Métis ont commencé à envisager la possibilité que les Inuvialuit et certains Inuit pourraient peut-être aussi être citoyens d'un Denendeh élargi. Par conséquent, les Dénés et les Métis, sans pour autant abandonner les principes et les objectifs sous-jacents au document sur le Denendeh tentent de porter la discussion au-delà du modèle initialement présenté. Ce document se veut une tentative pour favoriser les échanges au sujet de la mise en place d'une forme de gouvernement qui assurera le respect et la protection de tous les peuples visés et de leurs cultures respectives.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le modèle de gouvernement proposé dans le rapport constituerait une sorte de partenariat entre les différentes collectivités, tant autochtones que non autochtones. En vertu de cette proposition :

1. l'entente de partenariat constitutionnel reconnaîtrait que tous les citoyens possèdent certains droits fondamentaux en vertu de leur citoyenneté canadienne;
2. certains citoyens bénéficieraient de droits ancestraux et issus de traités, lesquels seraient inclus dans l'entente de partenariat constitutionnel;
3. les Dénés, les Métis, les Inuvialuit et les Inuit dont les collectivités et les terres sont situées dans les limites du territoire, bénéficieraient de certains droits à l'autonomie gouvernementale;
4. les peuples non autochtones bénéficieraient de certains droits collectifs qui seraient inclus dans l'entente de partenariat constitutionnel;
5. le rapport des peuples autochtones avec la terre serait reconnu et protégés dans la Constitution de la nouvelle province.

Le rapport expose les huit objectifs du gouvernement populaire proposé :

1. responsabilité, c'est-à-dire que le gouvernement provincial et les administrations communautaires doivent tenir leurs promesses envers l'électorat;
2. participation des citoyens, c'est-à-dire la conception de moyens constructifs qui permettraient aux citoyens d'exprimer leur opinion et de participer à la prise de décisions, soit directement ou par l'intermédiaire de leurs représentants élus;
3. administration communautaire, c'est-à-dire que les Dénés et les Métis continueraient de considérer les collectivités comme des entités politiques de base et comme le fondement du gouvernement de type provincial du Denendeh;
4. administration communautaire unique, c'est-à-dire que les organismes et conseils élus, à l'échelle locale, des bandes et des municipalités, constitueraient une administration communautaire unique dans chaque hameau, établissement, village et ville;
5. pouvoirs des administrations communautaires, c'est-à-dire que les champs de compétence des administrations communautaires et régionales et du gouvernement provincial seraient clairement définis;
6. souplesse des structures des administrations communautaires, c'est-à-dire que les structures administratives régionales ou communautaires assureraient une représentation adéquate des électeurs, peu importe leur nombre et leur composition;
7. révision des lois, c'est-à-dire que les lois existantes pourraient être révisées et modifiées tant au niveau territorial que communautaire (règlements administratifs) pour le bénéfice des habitants de la province et des collectivités du Denendeh;

8. participation des non-autochtones, c'est-à-dire la représentation adéquate des communautés non autochtones au gouvernement.

Compte tenu de ces objectifs, les Dénés et les Métis proposaient les mécanismes suivants pour le gouvernement populaire :

1. exigence de résidence raisonnable pour qu'une personne puisse avoir le droit de voter ou de se présenter aux élections;
2. dispositions garantissant la représentation des communautés culturelles;
3. reconnaissance du droit des peuples autochtones d'administrer les terres obtenues par l'intermédiaire de lois sur le règlement des revendications territoriales et mécanismes leur permettant de le faire;
4. reconnaissance du fait que les membres élus sont des délégués et non des représentants autonomes;
5. mécanisme d'examen permettant d'établir si un droit culturel ou un droit ancestral est en cause;
6. formule d'amendement constitutionnel qui nécessiterait l'accord des partenaires fondateurs, par l'intermédiaire des représentants élus de leurs communautés culturelles;
7. formule de partage des redevances ou des recettes d'exploitation des ressources avec les peuples autochtones dont les terres font partie de la nouvelle province;
8. administration régionale, s'il y a lieu, dont les mécanismes de création seraient établis par les administrations communautaires bien que la loi créant ces administrations pourrait être adoptée par le gouvernement provincial.

Le rapport propose un modèle de gouvernement populaire. Le modèle, qui a fait l'objet de discussions au Western Constitutional Forum, repose sur l'idée d'un «partenariat de consociation» qui s'appuie sur deux principes, à savoir le respect de la règle de la majorité et la protection des droits des minorités culturelles.

En vertu de ce modèle, certaines questions seraient sous le contrôle des communautés culturelles particulières (plus précisément les Dénés, les Métis, les Inuvialuit, les Inuit et les communautés non autochtones tels que définis dans la Constitution) et que d'autres seraient exclusivement assujetties à la règle de la majorité. La Constitution établirait les questions devant relever de chacune des communautés culturelles. En outre, les membres d'une communauté culturelle particulière pourraient élire leurs propres représentants à l'Assemblée législative ou au conseil communautaire, ce qui assurerait la représentation des Dénés, des Métis, des Inuvialuit, des Inuit et des non-

autochtones. Toute loi affectant les droits d'une communauté culturelle particulière ne pourrait être adoptée qu'avec l'assentiment d'une majorité des représentants de cette communauté.

Ce type de modèle de «consociation» ou de partenariat offre les garanties suivantes :

1. une charte des droits établissant les droits fondamentaux des collectivités autochtones et non autochtones;
2. un mécanisme empêchant la modification de ces droits fondamentaux sans l'assentiment d'au moins les deux tiers des membres de chaque groupe culturel;
3. un mécanisme qui ferait en sorte qu'une loi touchant les droits garantis aux collectivités autochtones et non autochtones en vertu d'une charte pourrait être assujettie à la même majorité multiple;
4. un mécanisme qui garantirait la représentation des communautés culturelles à l'Assemblée;
5. un mécanisme qui garantirait pour assurer la représentation des communautés culturelles au conseil exécutif.

RECOMMANDATIONS

Le rapport expose certaines dispositions particulières relatives aux structures administratives proposées, y compris des conseils communautaires, une assemblée législative, des conseils culturels et des conseils régionaux, selon le modèle présenté ci-dessus.

En conclusion, le rapport présente le modèle de consociation comme étant une expression différente des principes et des objectifs enchâssés dans le modèle du Denendeh. Le modèle est présenté comme une formule qui pourrait mieux satisfaire les besoins et les intérêts de diverses communautés culturelles et établir un équilibre entre les intérêts des Dénés, des Métis, des Inuvialuit, des Inuit et des non-autochtones de la nouvelle province du Denendeh ou de l'Arctique de l'Ouest.

▲ Education Proposal

AUTEUR : Association des Métis et des Indiens non inscrits d'Ontario
ANNÉE : 1985
AUTOCHTONES VISÉS : Métis, Indiens non inscrits

SUJET : Éducation
SUJETS SECONDAIRES : Enseignement primaire et secondaire, formation des adultes
SOURCE : Organisation autochtone provinciale

CONTEXTE

L'Association des Métis et Indiens non inscrits d'Ontario a été constituée en personne morale en juin 1971 pour représenter les intérêts des Métis et des Indiens non inscrits de la province. L'un des objectifs de l'organisme était de favoriser les occasions d'éducation de ses membres. En 1976, le Task Force on the Educational Needs of Native People a publié un rapport identifiant les principaux problèmes communs à tous les autochtones de l'Ontario. Dans son introduction, cette proposition signale que certaines des recommandations du groupe de travail ont été mises en oeuvre depuis ce temps. Le rapport souligne cependant qu'en règle générale, les mesures étaient axées sur les Indiens inscrits et ne tenaient pas compte des besoins des Métis et des Indiens non inscrits de la province.

Le document propose d'élaborer des stratégies d'éducation mettant l'accent sur les besoins des Métis et des Indiens non inscrits, de structurer et d'orienter l'Association, les collectivités et les gouvernements fédéral et provincial en vue de régler le problème et d'élaborer un plan d'éducation qui tienne compte à la fois du patrimoine des peuples autochtones de l'Ontario et des exigences du reste de la population.

OBJET

L'objet de cette proposition est d'identifier les mesures appropriées pour répondre aux besoins à court terme et à long terme des membres de l'Association des Métis et Indiens non-inscrits d'Ontario en matière d'éducation. Les objectifs à court terme et à long terme énoncés dans le rapport sont les suivants :

Objectifs à court terme

1. Au cours de la première année, élaborer un plan opérationnel et un système d'exploitation et mettre sur pied un réseau provincial;
2. cerner, aux niveaux de l'Association, des zones et des collectivités, les besoins spéciaux en matière d'éducation en vue de l'élaboration du plan à long terme;

3. élaborer un système de gestion du flux d'information acheminée des collectivités aux zones puis à l'Association.

Objectifs à long terme

1. Élaborer et mettre en oeuvre un plan de relèvement du niveau de scolarité des Métis et des Indiens non-inscrits d'Ontario fondé sur le plan de décentralisation (c.-à-d. confier la responsabilité de l'éducation aux autochtones).

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

La proposition divise en trois phases l'élaboration et l'exécution d'un plan triennal visant à relever le niveau de scolarité des autochtones.

Phase I : Conception et élaboration du plan

Au cours de cette phase, l'Association :

1. engagera le personnel nécessaire;
2. établira les liens structurels et organisationnels collectivités-zones – Association;
3. élaborera un plan d'activité;
4. établira des normes de rendement;
5. organisera des ateliers de zone;
6. élaborera des calendriers de formation (pour le coordonnateur de l'éducation de l'Association, les directeurs de projet de zone et les agents d'éducation dans les collectivités);
7. élaborera un plan de financement visant à établir la source et l'utilisation des fonds (fonctionnement et immobilisations), à préciser la répartition des fonds par zone et à établir les systèmes et procédures comptables nécessaires à l'exécution de l'obligation de rendre compte.

Phase II : Étude de mise en oeuvre du projet

Au cours de cette phase, l'Association entend :

1. engager et former des agents d'éducation communautaire (trois dans chaque zone, 15 en tout);
2. cerner les besoins des collectivités;
3. élaborer les programmes;
4. établir les buts et les priorités;
5. entreprendre les activités communautaires.

Phase III : Projet pilote, examen, analyse et recommandations de changement

Au cours de cette dernière phase, l'Association entend :

1. réviser les résultats de l'exécution du plan et des programmes établis;
2. analyser l'apport des groupes communautaires;
3. réviser les systèmes de communication;
4. réviser les liens avec les groupes autochtones, les écoles, les universités, les conseils scolaires et les autorités gouvernementales responsables de l'éducation;
5. analyser les résultats financiers et les aspects relatifs à l'obligation redditionnelle;
6. préparer un rapport renfermant les propositions de changement et les recommandations touchant le programme.

RECOMMANDATIONS

L'objet de ce document n'était pas de formuler des recommandations mais bien d'établir les exigences et les étapes particulières nécessaires à la mise sur pied d'une organisation visant à relever le niveau de scolarité des Métis et des Indiens non inscrits de l'Ontario. La proposition en matière d'éducation constitue, dans son intégralité et dans ses détails, une recommandation de plan d'action.

▲ National Association of Friendship Centres Urban Research Project, Phase I & II: Alcohol, Drug and Solvent Abuse: Final Report

---

AUTEUR : Association nationale des centres d'amitié
ANNÉE : 1985
AUTOCHTONES VISÉS : Autochtones citadins
SUJETS : Programmes et services de santé
SUJETS SECONDAIRES : Alcoolisme et toxicomanies
SOURCE : Organisation autochtone nationale

CONTEXTE

En 1984, le Comité de la recherche du Conseil consultatif national des autochtones a approuvé le versement d'une contribution à l'Association nationale des centres d'amitié au titre de l'exécution d'un projet de recherche en milieu urbain. Ce rapport examine les problèmes et les besoins des autochtones vivant en milieu urbain en matière d'alcoolisme et de toxicomanies.

OBJET

Ce rapport a pour objet de fournir des données fiables sur l'ampleur et la nature des problèmes liés à la consommation d'alcool, à l'usage de drogues et à l'inhalation de solvants des autochtones vivant en milieu urbain. Il vise à aider l'Association nationale des centres d'amitié et les associations provinciales ou territoriales à mettre sur pied, concevoir, élaborer ou mettre en oeuvre des politiques et des programmes à l'échelle fédérale, provinciale et territoriale.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

L'étude a porté sur les sujets suivants :

1. programmes, activités et services existants;
2. types et niveaux de consommation;
3. travailleurs communautaires;
4. services de travailleurs sociaux auprès des tribunaux;
5. propositions de projet;
6. programmes, ressources et services gouvernementaux.

1. Programmes, activités et services existants

Le rapport fait état des services offerts et examine leur pertinence et leur accessibilité. Au nombre des services disponibles, mentionnons les services de consultation, de sensibilisation et d'éducation du public, les programmes scolaires, les programmes de loisirs, les programmes à caractère spirituel ou culturel, les groupes d'entraide autochtones, les activités de suivi ou de traitement, les services d'approche et les réunions de liaison.

Les conclusions du rapport sont présentées par province. D'après l'étude, la plupart des centres du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest fournissent des services «tout juste acceptables» en dépit d'un certain nombre de problèmes. En Colombie-Britannique, tous les centres font des efforts pour fournir un niveau de services acceptable, mais rencontrent des problèmes graves. La majorité des centres de l'Alberta se limitent à la prestation de services

d'aiguillage parce qu'ils ne sont pas en mesure de fournir eux-mêmes les services spécialisés. Le rapport constate que les centres rencontrent des problèmes graves avec les autres organismes et que le niveau de services est insuffisant. Toujours selon le rapport, en Saskatchewan et au Manitoba, les centres assurent un certain service d'aide aux personnes aux prises avec des problèmes d'alcool et de drogue, mais leurs services, de même que ceux offerts par les autres organismes, comportent des lacunes graves. Enfin, les centres de l'Ontario, du Québec et des Maritimes dispensent eux aussi des services limités en ce qui concerne l'alcoolisme et les toxicomanies et sont souvent contraints de traiter avec d'autres organismes pour obtenir de l'aide.

2. Types et niveaux de consommation

La principale constatation du rapport est que le problème de la consommation excessive est très grave et très répandu. Les groupes cibles sont les enfants, les adolescents, les jeunes adultes, les femmes enceintes, les célibataires, les chômeurs, les alcooliques chroniques, les clients en traitement et les personnes âgées. D'après le rapport, l'alcool vient en tête de liste des produits consommés de façon excessive. Les autres sont les solvants, le tabac à mâcher, la colle, l'essence, la cigarette, la marijuana, la futée, le dissolvant, le lysol, le hachisch, l'acide, les médicaments, le LSD, la cocaïne, la lotion après rasage, l'antigel, l'héroïne, les drogues illicites et d'autres produits chimiques. D'après l'étude, la consommation varie de légère, occasionnelle, chronique, grave, hors de contrôle à mortelle. Le problème de consommation excessive d'alcool et d'usage de stupéfiants se retrouve dans la plupart des groupes cibles. La situation est à peu près la même partout au Canada.

3. Travailleurs communautaires

Les travailleurs communautaires sont les principaux intervenants qui travaillent dans les centres pour aider les personnes aux prises avec des problèmes d'alcool et de drogue. Selon eux, les principaux problèmes auxquels font face les alcooliques et les toxicomanes sont liés au chômage, au logement, à l'éducation et à la santé.

4. Services de travailleurs sociaux après des tribunaux

On a constaté que la majorité des infractions commises par les autochtones vivant en milieu urbain sont reliées à la consommation d'alcool et que les contrevenants sont principalement des hommes.

5. Propositions de projet

Le rapport révèle que les centres d'amitié et les associations provinciales ou territoriales souhaitaient mettre en oeuvre leurs projets mais ont de la difficulté à obtenir le financement nécessaire des gouvernements fédéral et provinciaux.

6. Programmes, ressources et services gouvernementaux

Le rapport constate qu'aucun gouvernement provincial ou territorial n'a de mandat particulier en ce qui a trait à l'alcoolisme et aux toxicomanies chez les autochtones. L'attitude la plus largement répandue semble être que les problèmes d'alcool et de drogue chez les autochtones relèvent de la compétence du gouvernement fédéral.

RECOMMANDATIONS

Le rapport contient un certain nombre de recommandations touchant les problèmes d'alcool et de drogue chez les autochtones. Il recommande que l'on réexamine les demandes de financement des centres pour leur permettre de s'attaquer à leurs problèmes. Il recommande en outre que le ministre de la Santé et du Bien-être social forme des groupes de travail composés en partie de représentants des organisations autochtones nationales pour discuter des questions liées à la consommation excessive d'alcool et à l'usage de stupéfiants. De plus, le rapport invite les autorités scolaires de faire des efforts concrets pour inscrire à leurs programmes des cours d'éducation sur l'alcool et les drogues. Des bourses d'études supérieures devraient être accordées aux autochtones qui désirent acquérir la formation nécessaire pour devenir conseillers en alcoolisme et toxicomanies. Enfin, des ressources financières doivent être fournies pour la mise sur pied d'installations de traitement communautaires notamment des programmes destinés aux autochtones vivant en milieu urbain, dans les centres existants. L'élaboration de ces programmes nécessitera la conclusion d'ententes avec les gouvernements provinciaux ou territoriaux.

▲ Native Family Violence Study: A Discussion Paper

AUTEUR : Native Counselling Services of Alberta
ANNÉE : 1985
AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJET : Famille et relations familiales
SUJET SECONDAIRE : Violence familiale
SOURCE : Agents de services aux autochtones

CONTEXTE

Le rapport s'inspire d'entrevues menées auprès de 31 membres du personnel des Native Counselling Services of Alberta (NCSA) choisis dans chacun des bureaux régionaux des NCSA, dans la province. Ces employés ont tous eu à traiter des cas de violence familiale.

OBJET

L'étude avait pour objet de réunir de l'information sur la violence familiale dans les collectivités autochtones.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Dix-sept questions ont été soumises à chaque personne interrogée. Voici un aperçu des principales questions et préoccupations exprimées :

1. les répondants estiment qu'environ 70 % de la population autochtone a connu la violence familiale;
2. deux tiers des répondants estiment que la perte des valeurs traditionnelles et de l'identité joue un rôle important dans le phénomène de la violence familiale;
3. nombreux sont ceux qui considèrent que les autochtones ont d'abord connu la violence familiale dans les pensionnats, où les châtiments corporels étaient monnaie courante;
4. il ressort de l'étude que bien des questions liées à la violence familiale chez les autochtones s'apparentent à celles que vivent les familles non autochtones;
5. presque tous les répondants ont admis que l'alcool y est pour beaucoup dans la violence familiale, et voient dans l'alcoolisme non pas la cause, mais un symptôme de problèmes existants;
6. selon les répondants, il semble exister un lien, chez certains autochtones, entre les difficultés qu'ils éprouvent à exprimer leurs émotions et dans leurs rapports interpersonnels, et leur propension à la violence;
7. le chômage est considéré comme un facteur important contribuant au phénomène de la violence;

8. les répondants ont donné à entendre que l'incertitude quant au partage des rôles au sein de la famille, chez les autochtones, pourrait également contribuer au phénomène de la violence familiale.

RECOMMANDATIONS

Le rapport renfermait les recommandations suivantes :

1. que les organismes autochtones dispensent plus de services aux autochtones peu susceptibles de se prévaloir d'autres services;
2. que les organismes élaborent des programmes d'intervention destinés à l'ensemble de la famille;
3. que l'on déploie des efforts d'éducation publique pour mieux sensibiliser le public au problème;
4. que les organisations autochtones interviennent davantage;
5. que des programmes soient établis pour aider les délinquants à résoudre leurs problèmes.

◆ *Reflecting Indian Concerns and Values in the Justice System* (1985), voir **Volume 3, Saskatchewan.**

▲ Submission to the Council of Maritime Premiers

AUTEUR : Maritime Aboriginal Peoples Council
ANNÉE : 1985
AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones
SUJETS : Relations entre les gouvernements provinciaux et les autochtones, Constitution
SUJETS SECONDAIRES : Institutions, participation à la vie politique, représentation politique
SOURCE : Organisation autochtone régionale

CONTEXTE

Depuis sa création en 1971, le Conseil des premiers ministres des Maritimes contribue à faciliter le dialogue entre les citoyens des trois provinces maritimes.

Par contre, les peuples autochtones n'ont pas été associés au processus. La présentation faite au Conseil des premiers ministres des Maritimes par le Maritime Aboriginal Peoples Council (MAPC) reflète la volonté, de la part des organisations autochtones, de travailler de concert avec les gouvernements pour s'attaquer aux problèmes que vivent les peuples autochtones des Maritimes. Le MAPC regroupe la New Brunswick Association of Métis and Non-Status Indians, le Native Council of Nova Scotia et le Native Council of Prince Edward Island.

OBJET

La présentation expose les préoccupations régionales exprimées par les membres du MAPC, et vise à faire en sorte que les autochtones des Maritimes jouissent d'un niveau et d'une qualité de vie comparables à ceux des autres citoyens des Maritimes.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

La présentation aborde trois sujets principaux :

1. les raisons pour lesquelles les peuples autochtones ne progressent pas au même rythme que le reste de la population des Maritimes;
2. la valeur du dialogue régional entre les peuples autochtones et les gouvernements des provinces maritimes;
3. le processus constitutionnel, comme moyen de répondre aux préoccupations des peuples autochtones des Maritimes.

La présentation traite en premier lieu des raisons pour lesquelles les peuples autochtones n'ont pas été en mesure d'atteindre un niveau de vie qui se compare avec celui des non-autochtones des Maritimes. En guise d'explication, le MAPC affirme que le mode de vie marginal des peuples autochtones des Maritimes remonte à l'époque de la Confédération et souligne l'absence de dialogue entre le gouvernement fédéral et les gouvernements politiques des Maritimes, dans le territoire desquels Micmacs et Malécites ont vécu et ont tissé des liens.

Dans sa présentation, le MAPC propose d'établir une table de discussion régionale autour de laquelle se réuniraient les peuples autochtones des Maritimes et les gouvernements de ces dernières. Une telle démarche contribuerait grandement à appuyer les efforts déjà entrepris pour améliorer la situation des peuples autochtones dans les Maritimes, au moyen d'échanges sur les solutions qu'il serait possible d'envisager à l'échelle de la région.

Dans l'esprit du MAPC, le processus constitutionnel serait le premier moyen par lequel les autochtones des Maritimes pourraient parvenir à améliorer leur qualité de vie, à régler les questions relatives aux droits ancestraux et à réaliser leur autonomie socio-économique. Le fait de choisir le terrain du processus constitutionnel obligerait les gouvernements à prendre connaissance de la situation des peuples autochtones des Maritimes et à les consulter.

RECOMMANDATIONS

Le MAPC recommande l'établissement, par le Conseil des premiers ministres des Maritimes (CPMM), d'un Comité des affaires autochtones des Maritimes (CAAM), afin de faciliter le dialogue entre les collectivités autochtones et les gouvernements provinciaux. Chaque gouvernement provincial et chaque association autochtone provinciale nommerait un gouverneur au conseil d'administration du CAAM, et les gouverneurs recommanderaient au CPMM l'exécution de projets d'étude ou de recherche précis. Les responsables des projets soumettraient leurs rapports au conseil des gouverneurs et ce dernier ferait ensuite part de ses conclusions et recommandations au CPMM.

▲ Suicides, Violent and Accidental Deaths Among Treaty Indians in Saskatchewan: Analysis and Recommendations for Change

AUTEUR : Federation of Saskatchewan Indian Nations

ANNÉE : 1985

AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations, jeunesse autochtone

SUJETS : Santé, rapports sociaux et interculturels, anciens, alcoolisme et toxicomanies, suicide

SUJETS SECONDAIRES : Suicide, racisme, rôles, participation

SOURCE : Organisation autochtone provinciale

CONTEXTE

Le projet de recherche a été entrepris par la Health and Social Development Commission de la Federation of Saskatchewan Indian Nations, grâce au soutien financier du Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les autochtones (PLAADA) de Santé et Bien-être social Canada. L'étude était considérée comme la réponse nécessaire à la situation

de crise que connaissent les collectivités autochtones frappées d'un grand nombre de cas de suicides et de morts violentes ou accidentelles. Le problème du suicide chez les jeunes a pesé particulièrement lourd dans la décision d'entreprendre cette recherche.

OBJET

Ce volet du projet de recherche avait pour objet d'examiner les problèmes et les questions soulevés par les décès non naturels enregistrés dans les collectivités indiennes, par voie de consultation des chefs, des anciens et des travailleurs sociaux, dans les collectivités mêmes.

QUESTIONS ET RECOMMANDATIONS

Selon le rapport, la situation du suicide et des décès accidentels ou attribuables à la violence a atteint des niveaux alarmants. Selon les croyances traditionnelles des Indiens quant au rôle du Créateur dans le cycle de vie, le suicide est inacceptable. Les taux de suicide parmi les Indiens de la Saskatchewan sont toutefois beaucoup plus élevés que dans la population non autochtone. Les statistiques sur les autres morts accidentelles et violentes sont comparables, et dans 70 % à 80 % des cas, les décès sont liés à la consommation d'alcool ou de drogues. Le rapport montre que les accidents, la violence et le suicide sont les causes de décès les plus répandues chez les Indiens de la Saskatchewan, en particulier chez les jeunes Indiens, comparativement aux décès attribuables aux maladies cardiaques, la cause de décès la plus importante dans la population non indienne.

Le rapport fait ressortir plusieurs explications de nature générale. En voici un aperçu :

1. le racisme est un facteur dominant dans les analyses sur le phénomène récent du suicide et des morts violentes et accidentelles chez les autochtones;
2. une démarche s'impose, qui serait le moyen terme entre les méthodes holistiques traditionnelles des autochtones et la science occidentale, pour combattre les effets négatifs du racisme et de l'abus d'alcool et de stupéfiants dans les collectivités indiennes.

La recherche sur laquelle porte le rapport fait valoir l'optique selon laquelle le racisme est un phénomène important et répandu dont on ne saurait faire abstraction dans une analyse des problèmes des autochtones; une telle démarche contraste avec le point de vue de ceux qui lient les problèmes des Indiens à la pauvreté, à l'abus d'alcool et de stupéfiants, ou au fait d'une minorité défavorisée. En conséquence, le rapport traite principalement de la situation

des Indiens, qui sont définis, socialement parlant, comme tels par leurs traits extérieurs et par la couleur de leur peau, sans égard aux personnes qui ne présentent pas nécessairement les traits physiques que l'on attribue généralement aux Indiens et qui excluent, de ce fait, les personnes qui peuvent passer pour être des Blancs et choisir de passer pour tels.

La recherche fait ressortir un certain nombre de variables liées à l'incidence élevée du suicide, des morts violentes et accidentelles, au sein de la population indienne visée par des traités :

1. les rapports avec la société blanche dominante;
2. la désintégration de la culture;
3. l'acculturation;
4. l'alcoolisme;
5. les effets des séjours en pensionnat;
6. la fréquence élevée des démêlés avec la justice;
7. l'absence de définition des rôles;
8. le chômage endémique;
9. l'isolement géographique.

Tous ces facteurs contribueraient à un niveau élevé de stress, mais presque toutes ces variables sont considérés comme des symptômes, plutôt que comme des causes du problème, diagnostic erroné qui explique pourquoi autant d'études antérieures n'ont pas permis de trouver des mesures et des programmes qui auraient permis d'améliorer la situation, dans le sens où elles n'ont pas mis l'accent sur les forces structurelles et institutionnelles par lesquelles se perpétue la domination fondée sur la race.

D'après le rapport, la mission que s'étaient elles-mêmes attribuée les nations européennes de civiliser et d'évangéliser les peuples des «terres découvertes» dénote un racisme culturel qui se reflète dans l'idéologie religieuse et qui s'appuie sur les théories du darwinisme social largement diffusées pendant le XIX[e] siècle. Les différences culturelles étaient considérées comme des preuves de supériorité biologique justifiant l'assujettissement des autochtones et la tutelle dont ils ont été l'objet.

Il ressort en outre du rapport que des politiques ont ensuite été mises en oeuvre pour éradiquer les coutumes et les valeurs indiennes, au moyen de nouveaux systèmes d'éducation, de religion, d'économie et de politique. Les cérémonies traditionnelles ont été bannies et les chefs indiens remplacés. Au début du XX[e] siècle, d'une perspective biologique, on est passé à une perspective culturelle. Selon cette nouvelle optique, il était possible de civiliser les

Indiens, mais seulement s'ils renonçaient à leurs coutumes et s'assimilaient à la société blanche. Car on croyait que leur décadence et leur pauvreté étaient attribuables à leur statut particulier. L'environnement de la réserve, croyait-on, accentuait l'état de dépendance, d'apathie et les autres symptômes psychologiques et sociaux, des problèmes que l'assimilation pure et simple concourrait à résoudre.

Le rapport relate de quelle façon la vision que la classe euro-canadienne dominante avait des peuples indiens a lentement évolué; d'abord perçus comme des enfants attardés, les Indiens ont fini par être perçus comme d'ardents contestataires du statu quo. Le régime actuel, qualifié de néo-colonialiste, mise sur le maintien du contrôle central pour perpétuer et maintenir la domination. Jour après jour, l'existence des programmes est menacée par les changements de priorités et les mesures de restriction budgétaire, menaces qui contribuent à perpétuer le paternalisme dans les rapports avec les Indiens.

Selon le rapport, l'écart dans les pouvoirs est la condition préalable et obligée à l'émergence de la stratification raciale. Le rapport critique les programmes actuels, conçus pour faciliter l'intégration tout en préservant l'identité ethnique, plutôt que pour favoriser la reconnaissance constitutionnelle et structurelle des gouvernements indiens, sous le régime politique actuel. Ces politiques, estime-t-on, perpétuent la croyance selon laquelle les peuples indiens ont eu toutes les chances possibles d'accéder à l'égalité, mais que des problèmes socio-économiques perdurent, pour des raisons intrinsèquement liées à leur culture.

Le rapport fait valoir que les attitudes racistes à l'égard des Indiens, individuellement, aggravent les problèmes auxquels les Indiens font face, collectivement. Toutefois, le problème n'en est pas un de préjugé ou de discrimination, mais de domination par voie de racisme institutionnel. Les enfants indiens qui fréquentent des établissements blancs font l'expérience des influences négatives qui existent dans une société au sein de laquelle l'Indien est perçu comme inférieur et barbare. Le manque de renforcement, par le témoignage de réalisations culturelles indiennes positives, ajouté à un processus de socialisation dans lequel le succès, le progrès et la civilisation sont l'affaire des Blancs, crée des problèmes et de la tension chez les enfants indiens. Le rapport en cite pour preuve le fait que les enfants blancs et indiens de trois à sept ans sont exposés à des images négatives des Indiens et à des images positives des Blancs. Aussi la vie à l'école tend-elle à accentuer plutôt qu'à atténuer les problèmes d'identité, à accentuer les problèmes de comportement et de discipline et, à terme, à conduire à l'échec scolaire.

Le rapport traite aussi du lien qui existe entre l'abus de stupéfiants et la domination. Les personnes qui ont une faible estime d'eux-mêmes intériorisent leur sentiment d'infériorité jusqu'à en développer des symptômes de dépression; l'abus de stupéfiants leur offre une libération temporaire de ces symptômes. Des facteurs psychosociaux incitent aux abus de stupéfiants parmi les populations indiennes, et même pour ceux qui échappent au piège, il existe peu de programmes sociaux, récréatifs, éducatifs, culturels ou économiques propres à les aider à éviter de «trébucher». L'abus de stupéfiants, vu de cette façon, est une forme de «suicide chronique» qui se manifeste dans des tendances autodestructrices.

Le rapport décrit en outre la situation que vivent les peuples autochtones déchirés entre deux cultures. De la perte de leur propre culture et du refus d'accepter la culture dominante découlent des sentiments de désorientation, d'image négative de soi, de haine, de honte, d'apathie et de dépendance. Si ces sentiments ne sont pas canalisés, un pattern de comportements négatifs tend à se développer; et ces sentiments se manifestent intérieurement et/ou extérieurement.

Le paradoxe créé par le fait d'être pris entre deux cultures et le problème de crise d'identité qu'il engendre semblent avoir eu un effet plus marqué sur les Indiens du sud de la Saskatchewan; ces Indiens ont plus souvent affaire aux institutions canadiennes, ce qui a pour effet de leur faire ressentir encore plus vivement leur crise d'identité; aussi l'incidence du suicide est-elle plus marquée dans les régions du sud de la Saskatchewan.

Toujours selon le rapport, les solutions gouvernementales toutes faites ne débouchent jamais sur des démarches acceptables pour «résoudre les problèmes indiens». Si les peuples indiens n'ont pas la possibilité de décider eux-mêmes de leurs politiques et de leurs priorités, et, non seulement de participer aux programmes qui leur sont destinés, mais de les définir et de les administrer eux-mêmes, toutes les solutions envisagées resteront sans résultat.

Au cours des 20 dernières années, on s'est employé à assouplir l'attitude ou la mentalité néocoloniale et à accroître le transfert des responsabilités et des pouvoirs aux peuples et aux gouvernements autochtones, tout en mettant davantage l'accent sur l'autosuffisance, sur le perfectionnement technologique, et sur la gestion et le contrôle d'un nombre grandissant de programmes et de services. De plus en plus, on en est venu à reconnaître que le changement social n'est pas une simple question intellectuelle et rationnelle, mais une affaire d'esprit, d'intuition et de subjectivité. On estime que le rétablissement d'une identité positive et que la réorientation des peuples indiens vers leur culture et leurs croyances libérera le potentiel humain des Indiens.

Une démarche holistique comme celle-là reconnaît que les aspects physique et intellectuel de l'existence sont liés, interdépendants, indissociables et égaux. Cette démarche représente l'espoir pour l'avenir, à longue échéance. Compte tenu que les peuples indiens auront mis l'espace de cinq générations pour atteindre le niveau de désintégration où ils en sont, les Indiens n'arriveront pas du jour au lendemain à reprendre contact avec leur mode de vie traditionnel. Le recours accru aux anciens comme orienteurs, comme conseillers spirituels et comme agents de médiation, au fil de ce long processus, aidera grandement les Indiens à prendre conscience de leur réalité, trouver leur voie et à retrouver la sérénité.

RECOMMANDATIONS

Le rapport recommande divers changements dans la prestation des services, de manière à assurer leur adaptation à la culture autochtone. Il recommande notamment :

1. que les centres de santé modifient leur manière de pratiquer la médecine, de façon à s'assurer que le traitement vise tous les aspects de la personne;
2. que l'on adopte une démarche holistique de croissance et de développement humains dans le programme actuel des écoles dont la clientèle est principalement autochtone;
3. que l'on conçoive des programmes de soutien spéciaux pour remédier aux carences culturelles, sociales, affectives et psychologiques des élèves indiens;
4. que l'on élabore des programmes de formation pour les paraprofessionnels (de la santé) indiens;
5. que les leaders indiens soient mis à contribution pour les ateliers sur l'abus de stupéfiants et le développement personnel;
6. que les bandes indiennes assument la responsabilité des programmes d'aide sociale dans leurs réserves;
7. qu'un code de déontologie soit établi pour les leaders indiens;
8. que l'on organise plus d'activités pour les jeunes;
9. que des ressources additionnelles soient mobilisées pour la mise en application de ces recommandations.

1986

▲ Bill C-31 Project: Final Report

AUTEUR : Nova Scotia Native Women's Association
ANNÉE : 1986
AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations, femmes autochtones
SUJET : Appartenance
SOURCE : Organisation autochtone provinciale

CONTEXTE

Avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-31, l'alinéa 12 1) b) de la *Loi sur les Indiens* portait que les femmes autochtones perdaient leur statut d'Indienne lorsqu'elles se mariaient avec un non-autochtone, alors que les Indiens mâles non seulement conservaient leur statut d'Indien, mais qu'ils le transmettaient à leur conjointe non indienne et à leurs enfants.

Une femme, Sandra Lovelace, a porté sa cause devant le Comité des droits de la personne des Nations unies, faisant valoir que les dispositions précitées allaient à l'encontre des engagements internationaux du Canada dans le domaine des droits de l'homme. Le Comité des droits de la personne des Nations unies a reconnu que les dispositions de la *Loi sur les Indiens* privaient effectivement M^me^ Lovelace de son droit de vivre selon sa culture, avec les autres membres de sa tribu.

Peu de temps après, la Constitution était rapatriée et la Charte canadienne des droits y était enchâssée. L'article 15 de celle-ci, la clause Égalité, allait entrer en vigueur en 1985; le gouvernement canadien bénéficiait d'un délai de trois ans pour modifier sa loi discriminatoire, notamment les dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à la perte du statut d'Indien (pour les femmes mariées à des non-autochtones).

Le 28 juin 1985, le ministre des Affaires indiennes annonçait l'adoption du projet de loi C-31, modifiant la *Loi sur les Indiens*. L'objet de la modification était de mettre un terme à la discrimination envers les femmes autochtones, de rétablir dans leurs droits les Indien(ne)s qui avaient perdu leur statut et de permettre l'essor des gouvernements indiens (de bandes).

Subséquemment, était entamé le processus visant à rétablir dans leur droits les personnes ayant perdu leur statut d'Indien(ne) et leur droit d'appartenir à une bande en raison de discrimination fondée sur le sexe allaient aussi être

rétablis dans leurs droits les enfants qui appartenaient à une bande à l'époque où leur mère avait été privée de ses droits. En date du rapport, paru en 1986, le nombre de personnes visées par le processus dépassait déjà le total précédemment estimé à 18 000 personnes.

Le ministre des Affaires indiennes a mis des fonds à la disposition des organisations indiennes pour l'établissement de programmes visant à informer les autochtones des modifications apportées à la *Loi sur les Indiens*, pour s'assurer que les autochtones devant être rétablis dans leurs droits le soient effectivement. L'Association des femmes autochtones du Canada a reçu 1 062 372 $ à titre d'aide dans ses efforts de sensibilisation. De son côté, l'Association a attribué une partie de l'aide reçue à chacune de ses associations provinciales et territoriales membres, dont +5 000 $ à la Nova Scotia Women's Association, pour que soit mis en oeuvre le projet de loi C-31 durant six mois. Cette dernière a engagé deux femmes autochtones, l'une pour la partie continentale de la Nouvelle-Écosse, l'autre pour l'île du Cap-Breton. Ces femmes ont aidé d'autres personnes à remplir les demandes de rétablissement et organisé des ateliers d'information sur le projet de loi C-31 dans les réserves.

OBJET

Les principaux objectifs du projet consistaient à :

1. examiner, étudier et préciser le contenu du projet de loi C-31, à en évaluer l'incidence pour les femmes autochtones et à en évaluer les lacunes;
2. faire en sorte que la population des femmes autochtones de la Nouvelle-Écosse soit informée du contenu et de la signification du projet de loi C-31;
3. examiner les modifications proposées à la *Loi sur les Indiens*, qui ont débouché sur l'adoption du projet de loi C-31, et les répercussions des changements approuvés pour les femmes autochtones;
4. examiner les modifications que l'on se proposait d'apporter au projet de loi C-31, aussi bien celles qui reçoivent l'aval de la Native Women's Association of Canada que celles auxquelles cette dernière s'oppose;
5. venir en aide aux femmes autochtones qui souhaitaient demander à être rétablies dans leurs droits;
6. préparer un plan d'action, des recommandations et des résolutions visant à éliminer les dispositions discriminatoires qui existent de la *Loi sur les Indiens* et à combler les lacunes du projet de loi C-31.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Selon la Nova Scotia Women's Association, le C-31 demeure un texte de loi discriminatoire et le ministère des Affaires indiennes détermine toujours qui obtiendra le statut d'Indien inscrit. Deux groupes en particulier font l'objet de discrimination en vertu de la loi :

1. Les enfants indiens

La loi prévoit que des non-Indiens peuvent obtenir à la fois l'inscription comme Indien et le droit d'appartenir à une bande par voie d'adoption légale par des Indiens inscrits; par contre, certains enfants indiens ne seront jamais admissibles à l'inscription comme Indiens.

2. Les mères célibataires et leurs enfants

Sous le régime du projet de loi C-31, une mère doit nommer le père de ses enfants pour que l'on puisse s'assurer que le père était inscrit comme Indien; faute de la faire, le Registraire présumera que le père n'est pas un Indien. En conséquence, certains enfants nés de père ayant le statut d'Indien inscrit ne seront jamais reconnus comme des Indiens.

Les femmes non indiennes ayant obtenu l'inscription comme Indiennes par voie de mariage avec un Indien demeurent sous la protection de la *Loi sur les Indiens*. De plus, lorsqu'une femme a divorcé de son mari indien après le 17 avril 1985, elle conserve son statut d'Indienne inscrite.

La Nova Scotia Women's Association a tenu un certain nombre d'ateliers sur le projet de loi C-31. De ces ateliers sont issues des recommandations et des préoccupations, dont voici un aperçu :

1. que le projet de loi C-31 soit modifié de façon à en modifier les dispositions discriminatoires envers les enfants et les mères célibataires;
2. que soient organisés un plus grand nombre d'ateliers sur le projet de loi C-31 dans les réserves, et que les chefs et les conseillers soient tenus d'assister à toutes les séances;
3. que le ministère des Affaires indiennes ne puisse décider du statut des enfants indiens à naître et qu'il ne puisse décider non plus qui est admissible à l'inscription comme Indien;
4. que les mères et les enfants ne fassent pas l'objet de tracasseries administratives, lorsqu'ils ont à demander leur inscription;
5. que les bandes puissent reporter l'établissement des codes d'appartenance, dans lesquels sont établies les règles à cet égard, jusqu'à ce qu'elles

reçoivent le soutien financier nécessaire pour faire face à l'afflux de nouveaux membres;

6. que les questions relatives à la résidence dans la réserve, aux avantages en matière de logement et aux droits de vote soient réglées par les chefs et les membres de la collectivité, et que l'on donne suite à leurs décisions, par voie résolution du conseil de bande; que les chefs et les membres décident également d'intégrer ou non des non-Indiens à la réserve. La décision d'inclure ou non les conjoints non indiens devrait être tranchée par un vote majoritaire de 51 % des membres de la bande, pour ou contre l'inclusion;
7. si le ministère des Affaires indiennes conserve le droit de décider qui est admissible à l'inscription comme Indien, que ce dernier assume aussi les frais juridiques et verse une aide financière supplémentaire pour les nouveaux membres;
8. que les médias soient mis à contribution pour faire connaître les préoccupations découlant du projet de loi C-31;
9. que les femmes non indiennes perdent leur statut d'Indienne, lorsqu'elles divorcent de leur mari indien;
10. que les enfants non indiens qui obtiennent l'inscription comme Indiens par voie d'adoption perdent leur statut d'Indiens, lorsqu'ils atteignent la majorité (l'âge de 18 ans).

RECOMMANDATIONS

Les recommandations énoncées ci-après ont été formulées par la Nova Scotia Women's Association :

1. que la Nova Scotia Women's Association présente son rapport final sur le projet de loi C-31 aux chefs de la Nouvelle-Écosse, au président de l'Union of Nova Scotia Indians, à la Native Women's Association of Canada et au Native Council of Nova Scotia, et que celle-ci demande la tenue d'une rencontre avec les groupes précités pour discuter des préoccupations et des recommandations se rapportant au projet;
2. que le rapport final soit soumis à la Native Women's Association of Canada (NWAC) qui, avec l'assentiment de l'ensemble des associations provinciales et territoriales de femmes autochtones, élaborera ensuite une prise de position concernant le projet de loi C-31;
3. que le projet de loi C-31 soit révisé et que ses dispositions discriminatoires soient éliminées;
4. que le Registraire abolisse la directive exigeant que les deux parents soient nommés;

5. que la définition d'«enfant» soit modifiée pour inclure un «enfant né hors du mariage, un enfant indien légalement adopté et un enfant adopté selon la coutume indienne».

▲ "By Means of Conferences and Negotiations" We Ensure Our Rights: Background Principles for New Legislation Linking Métis Aboriginal Rights to "A Resolution Concerning an Amendment to the *Alberta Act*"

AUTEUR : Alberta Federation of Métis Settlement Associations

ANNÉE : 1986

AUTOCHTONES VISÉS : Métis

SUJETS : Autonomie gouvernementale, relations entre les gouvernements provinciaux et les autochtones, aménagement et gestion du territoire

SUJETS SECONDAIRES : Structures et institutions, législation, terres hors réserve et terres traditionnelles, aménagement et gestion du territoire, zonage

SOURCE : Organisation autochtone provinciale

CONTEXTE

Le rapport a été produit par la Federation of Métis Settlement Associations, en réponse aux conditions prescrites dans «A Resolution Concerning an Amendment to the *Alberta Act*», résolution adoptée à l'unanimité par l'Assemblée législative de l'Alberta, en juin 1985. La résolution appelait les Métis à définir et à proposer des critères équitables et démocratiques régissant l'appartenance aux associations d'établissements, l'attribution de terres à des particuliers membres d'associations d'établissements et la composition des organismes chargés d'administrer les établissements métis.

OBJET

Le rapport se veut une première étape dans la réponse à l'Assemblée législative. L'objectif d'ensemble consiste à modifier l'*Alberta Act* de manière à effectivement enchâsser les terres des établissements métis dans la Constitution du Canada, comme l'avait initialement recommandé la Commission royale d'enquête Ewing en 1936. Le gouvernement s'assurerait ainsi que les Métis

disposent de terres et démontrerait la viabilité d'une façon nouvelle et originale de reconnaître et de proclamer les droits ancestraux des Métis.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Par l'adoption du document «A Resolution Concerning an Amendment to the *Alberta Act*», le gouvernement provincial s'est engagé à proposer une version révisée de la *Métis Betterment Act* (initialement promulguée en 1938), dès que des critères appropriés seraient établis en ce qui concerne l'appartenance aux établissements, l'attribution de terres et la composition d'organismes directeurs habilités à détenir des terres. Cette condition remplie, la province modifierait ensuite l'*Alberta Act* de manière à enchâsser (dans la loi) la possession de terres par les Métis des établissements métis existants.

Le rapport expose la résolution Westlock, adoptée par tous les conseils d'établissement, qui énonçait les principes directeurs qui s'appliqueraient à l'attribution du droit d'appartenance et des intérêts dans les terres des établissements métis. Les Métis s'en tiennent à leur position, à savoir que les associations d'établissement existantes sont aptes à détenir des terres et que, par conséquent, il n'est pas nécessaire de constituer de nouveaux organismes directeurs.

Outre qu'il confirme l'exécution de l'engagement pris par la Fédération de définir des critères appropriés en ce qui concerne l'appartenance, l'attribution de terres et la formation d'organismes directeurs, le rapport fait état de la volonté exprimée par la Fédération des Métis qu'une nouvelle version de la *Métis Betterment Act* soit renommée *Métis Settlements Act*, conformément à l'article 3 de la résolution.

La loi précitée conférerait en termes clairs la responsabilité à l'égard du développement politique, social, économique et culturel des établissements aux établissements eux-mêmes. La proposition formulée en la matière se veut un compromis entre le désir du gouvernement de maintenir son pouvoir de légiférer et celui des établissements (métis) de détenir le pouvoir de protéger leur culture et leurs terres.

La *Métis Settlements Act* proposée prévoirait l'établissement de quatre entités : des conseils d'établissement élus; des conseils d'anciens nommés, lesquels seraient des institutions permanentes présentes dans chaque établissement; des tribunaux d'arbitrage métis et un conseil gouvernemental métis élu; les quatre entités représenteraient collectivement les établissements. La loi proposée renferme des dispositions détaillées relatives à l'élection ou à la nomination des membres et au fonctionnement de ces entités (p. ex., durée

des mandats, disqualification des candidats, élections partielles, budgets, conflits d'intérêts et pouvoirs des divers organismes).

D'autres dispositions de la loi proposée traitent de la procédure de présentation des candidatures (appartenance), y compris de l'examen de celles-ci, de la procédure d'appel et de la suspension ou de la cessation de l'appartenance. La loi proposée renferme aussi des dispositions relatives à la demande de terres, dispositions qui prévoient différents niveaux de «propriété», depuis le protocole d'attribution jusqu'au certificat d'occupation.

La loi proposée prévoit en outre l'établissement d'un Fonds de ressources en fiducie pour les établissements métis qui serait administré par le Conseil gouvernemental métis. Le Conseil percevrait tout l'argent réalisé par la vente ou la cession à bail de ressources naturelles et le déposerait dans un Fonds en fiducie dont les revenus seraient utilisés pour le bénéfice des différents établissements.

Sous réserve que la loi préposée établira des «critères appropriés», l'étape suivante du processus législatif prévu dans la résolution serait du ressort du gouvernement de l'Alberta, auquel il incomberait, en vertu de l'article 5, de «présenter, une fois qu'une version révisée de la *Métis Betterment Act* aura été promulguée, une résolution visant à modifier l'*Alberta Act*». Le rapport énonce ensuite des dispositions qui seraient incluses dans l'*Alberta Act* et qui auraient pour objet de reconnaître et de délimiter les terres des établissements métis.

RECOMMANDATIONS

La résolution Westlock est reproduite intégralement; celle-ci énonce en détail les principes qui doivent régir l'attribution du statut de membre et des intérêts dans les terres des établissements métis. La résolution prévoit que tout Métis qui réside depuis longtemps (cinq ans) en Alberta peut demander son statut de membre d'un établissement métis. Elle prévoit aussi que l'attribution de terres serait régie par des règlements administratifs qui préciseraient les modalités applicables à l'utilisation productive de la terre.

Le rapport inclut enfin un projet de texte pour la *Métis Settlements Act*, qui remplacerait la *Métis Betterment Act*. L'étape subséquente consisterait, pour le gouvernement provincial, à instaurer un processus mixte d'élaboration de la loi convenue. La Fédération propose que cette tâche soit réalisée pour le printemps de 1987, afin que les nouveaux textes de loi puissent être déposés à l'occasion de la Conférence des premiers ministres sur les droits des autochtones.

◆ *Speaking Out: Consultations and Survey of Yukon Native Languages: Planning, Visibility and Growth* (1986), voir **Volume 3, Yukon.**

1987

◆ *Kwiya: Towards a New Partnership in Education* (1987), voir **Volume 3, Yukon.**

▲ Our Land, Our Culture, Our Future

AUTEUR: Conseil des Indiens du Yukon
ANNÉE : 1987
AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations
SUJETS : Ressources, territoire et ressources, développement économique et social
SUJETS SECONDAIRES : Piégeage et cueillette
SOURCE : Organisme autochtone territorial

CONTEXTE

Le Conseil des Indiens du Yukon (CIY) représente les 14 premières nations du Yukon. Son document traite de leur histoire, de leur culture et de leur situation actuelle.

OBJET

Ce document visait à exposer les problèmes et les réalités que vivent de nos jours les Indiens du Yukon, notamment en ce qui a trait au piégeage. Il est le fruit de la collaboration entre le CIY et le gouvernement du Yukon.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Les auteurs du rapport décrivent comment, depuis plus de 40 000 ans, les premières nations du Yukon tirent leur subsistance des ressources naturelles et de quelle manière ce mode de vie, axée sur la terre, constitue leur culture. Les non-autochtones ont cependant détruit ce mode de vie par des faits comme les suivants :

1. le boycottage de la peau de phoque par les Européens, ce qui a relégué au second plan le piégeage comme activité économique et affaibli ce mode de vie traditionnel;
2. la ruée vers l'or du Klondike, en 1898, qui a provoqué des bouleversements et des maladies dans leurs collectivités;
3. les missionnaires et les pensionnats qui ont anéanti une partie de leur culture;
4. la Seconde Guerre mondiale, qui a amené la présence de soldats et la construction de routes dans le Nord;
5. la campagne contre le piégeage, qui condamne les pièges à ressort mais ne contribue en rien à la recherche-développement.

Les auteurs du rapport font valoir l'importance du piégeage au Yukon, non seulement sur le plan culturel mais aussi comme l'un des rares moyens de subsistance dans le Nord. Pour faire échec au mouvement opposé au piégeage, on favorise, partout dans cette région, l'adhésion à des organismes comme l'Institut de la fourrure du Canada et Indigenous Survival International. L'éducation des trappeurs est un autre moyen qui a été employé pour appuyer ce mode de vie au Yukon.

RECOMMANDATIONS

Ce document ne contient aucune recommandation.

1988

▲ Dene/Métis Child Care Study

AUTEURS : Nation dénée, Metis Association of the Northwest Territories et Native Women's Association of the Northwest Territories (Thomas M. Palakkamanil)

ANNÉE : 1988

AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations, Métis

SUJETS : Développement social, protection de l'enfance, développement économique

SUJETS SECONDAIRES : Garde d'enfants, foyers d'adoption et d'accueil

SOURCE : Organismes autochtones territoriaux

CONTEXTE

En 1978, les États-Unis ont adopté l'*Indian Child Welfare Act*, pour faire face à une situation semblable à celle qui régnait au Canada. Plus précisément, d'après des données recueillies au cours des années 60 et 70, un nombre disproportionné d'enfants autochtones dépendaient du système de bien-être de l'enfance aux États-Unis. Cette loi visait à réduire le nombre des enfants retirés de leurs familles et confiés à des foyers non autochtones. Elle autorisait la délégation, de l'État aux tribus indiennes, de la compétence en matière de bien-être des enfants indiens habitant aussi bien dans des réserves qu'à l'extérieur.

Au cours des années 50, la famille étendue a été jugée insatisfaisante comme moyen classique de venir en aide aux enfants autochtones et à leurs familles. Pendant la décennie suivante, Affaires indiennes et du Nord Canada a conclu avec toutes les provinces des ententes prévoyant l'élargissement aux collectivités autochtones, par le gouvernement fédéral, des services à l'enfance déjà offerts par les provinces; cependant, il est vite devenu évident que ce seul moyen ne réglait rien. Le problème fondamental était que les travailleurs sociaux et ceux des services à l'enfance appliquaient souvent leurs propres coutumes et valeurs, au lieu de celles des intéressés, dans la protection des enfants autochtones.

Depuis le début des années 70, les programmes et méthodes d'aide sociale à l'enfance ont évolué par suite des initiatives des bandes indiennes en vue de concevoir et d'offrir leurs propres services communautaires. Au moment de la publication du rapport, environ le tiers des 592 bandes indiennes du Canada offraient toute la gamme des services d'aide sociale à l'enfance et à la famille par l'entremise d'organismes communautaires. La prestation de ces services témoigne du fait que les collectivités autochtones du Canada ont des besoins socio-culturels propres qu'il faut combler si l'on veut protéger et préserver efficacement leurs enfants et leurs familles.

OBJET

La Child Care Study avait pour objectifs :

1. de consulter les Dénés/Métis de l'ouest de l'Arctique au sujet des questions d'aide sociale à l'enfance touchant les familles, les familles de remplacement et les établissements de logement;
2. de déterminer les préoccupations et de formuler des recommandations en vue de doter les Territoires du Nord-Ouest d'un programme communautaire complet d'aide sociale à l'enfance;

3. de présenter au ministère des Services sociaux un résumé de ce rapport afin qu'il s'en inspire dans l'étude des services et établissements d'aide sociale à l'enfance destinés aux Dénés/Métis de l'ouest de l'Arctique.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

L'étude a porté sur trois questions principales :

1. les services d'aide sociale à la famille et à l'enfance offerts aux autochtones, par le ministère des Services sociaux, leur convenaient-ils sur le plan culturel?
2. répondaient-ils aux besoins de la population autochtone de l'ouest de l'Arctique?
3. les autochtones participaient-ils suffisamment au processus décisionnel, ainsi qu'à la prestation et à l'administration des programmes, et étaient-ils consultés comme il se devait à cet égard?

Les auteurs du rapport ont conclu que les grandes lignes de la politique existante en matière d'aide sociale à l'enfance correspondaient à celles des anciens pensionnats du Nord pour les autochtones. Pareils politiques et programmes dévalorisaient le statut de ces derniers face à la culture dominante.

Les auteurs ont constaté l'existence d'un lien direct entre la pauvreté et le système d'aide sociale à l'enfance étant donné que les familles à faible revenu ont tendance à compter sur ce système plus souvent que celles à revenu élevé. Les familles autochtones se classent très souvent parmi les plus pauvres au Canada et sont frappées plus durement par le chômage, et ces faits ont tendance à leur occasionner de rudes privations, ainsi qu'à leurs enfants.

Même si l'on a recensé la pauvreté parmi les principales causes des crises au sein des familles autochtones, ce n'était pas la seule. On a accusé les décideurs d'adopter, en matière d'aide à l'enfance, des lois et des politiques qui ne tiennent pas compte de la culture, des besoins particuliers et de la situation spéciale des autochtones. Les travailleurs sociaux communautaires et les administrateurs ont tendance à se référer à des critères applicables à la classe moyenne lorsqu'ils décident du bien des enfants autochtones. L'application de valeurs non autochtones à cet égard amène souvent à retirer un enfant de son milieu naturel, ce qui affecte sa santé mentale et perturbe ses relations familiales.

De plus, on a constaté que les travailleurs des services à l'enfance ne prêtaient généralement aucune attention au système naturel qui existe au sein des collectivités autochtones – celui de la famille étendue. L'enfant est coupé de sa famille, de sa collectivité et de sa culture et placé dans un milieu tout à fait

étranger qui est pour lui une source de conflits, ce qui a une incidence directe sur son épanouissement et son enrichissement.

RECOMMANDATIONS

Les auteurs recommandent un certain nombre de mesures, dont une stratégie visant à protéger les enfants retirés de leurs foyers en recourant massivement aux foyers d'accueil. Voici comment se résument leurs recommandations :

1. que le ministère des Services sociaux examine l'actuelle loi dite *Child Welfare Act of the Northwest Territories*, la *Loi sur les jeunes contrevenants*, la *Northwest Territories Child Daycare Act* et la *Northwest Territories Child Daycare Facilities Act*, et qu'il les modifie au besoin;
2. que le ministère des Services sociaux se penche sur les craintes exprimées dans l'étude à l'égard des parents et familles d'accueil, ainsi que des voies de communication entre ces derniers, le travailleur social, l'enfant et les parents biologiques;
3. que le ministère des Services sociaux préserve les usages traditionnels des populations dénée et métisse en matière d'adoption privée ou conforme aux coutumes indiennes;
4. que le ministère des Services sociaux établisse dans chacune des collectivités de l'ouest de l'Arctique des services communautaires d'aide à la famille;
5. qu'on améliore la coordination entre les divers ministères du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest au niveau de la planification et de la prestation des programmes;
6. que le ministère des Services sociaux améliore les services existants et en crée de nouveaux, comme des programmes de traitement répondant à des objectifs précis touchant les jeunes contrevenants, des services communautaires d'aide aux mères célibataires et des services adaptés aux enfants qui éprouvent des besoins particuliers;
7. que le ministère des Services sociaux emploie des travailleurs autochtones dans la mesure du possible et offre une orientation et une formation culturelles à tout employé non autochtone nouvellement embauché;
8. que le ministère des Services sociaux informe la collectivité de ses divers programmes et favorise sa participation;
9. que le ministère des Services sociaux examine avec très grand soin les actuels systèmes d'allocations familiales et de bien-être social afin de s'assurer qu'ils correspondent au coût de la vie, qui est extrêmement élevé dans les localités isolées;

10. que le ministère des Services sociaux considère la violence familiale comme un problème communautaire.

▲ Tradition and Education: Towards a Vision of our Future

AUTEUR : Assemblée des premières nations
ANNÉE : 1988
AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations
SUJET : Éducation
SUJETS SECONDAIRES : Relations et responsabilités financières, établissements et institutions, pédagogie, programmes d'études
SOURCE : Organisme autochtone national

CONTEXTE

Dans la déclaration de principe de 1973 intitulée *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*, on recommandait de déléguer aux premières nations la compétence en matière d'éducation. Au milieu des années 80, cette recommandation était encore lettre morte. Par la suite, le gouvernement fédéral a accepté l'idée d'une étude triennale que le Secrétariat à l'éducation de l'Assemblée des premières nations devait entreprendre sur la situation de l'éducation des premières nations. Le rapport qui en a émané est mieux connu sous le titre d'Étude nationale de l'éducation des premières nations.

OBJET

Cette étude avait pour objet d'examiner les incidences de la déclaration de principe de 1973, de recenser toutes les recherches provinciales et territoriales en éducation depuis 1972, de scruter la compétence des premières nations dans le domaine de l'éducation et de recommander les améliorations à apporter à la législation et à la politique en ce domaine.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Les trois volumes du rapport traitent de quatre grandes questions :

1. la compétence;
2. la qualité;

3. la gestion;
4. le financement.

Chacune de ces questions est examinée dans le contexte du recensement des recherches, dont est l'objet le volume 1, et dans celui de l'examen des écoles et de l'élaboration des politiques, dont traite le volume 2. Le troisième volume résume les deux précédents.

Compétence : L'étude de cette question porte sur les points suivants :

1. les différents types de compétence auxquels a donné lieu, en ce qui a trait à l'éducation des premières nations, la délégation des responsabilités administratives à ces dernières par le gouvernement fédéral;
2. les obstacles à la maîtrise par les premières nations;
3. l'influence des premières nations sur les écoles provinciales et territoriales et les rapports entre l'éducation des premières nations et les autres établissements d'enseignement et paliers de compétence.

Ce sont les premières nations qui sont les mieux placées pour régler les problèmes qui les touchent. En matière d'éducation, cela se traduit par leur volonté d'établir des structures et des méthodes propres à favoriser leur autonomie. L'opposition du personnel des écoles provinciales et territoriales à l'exercice au niveau local, par les premières nations, des pouvoirs en cette matière, témoigne de l'absence de sympathie et de compréhension de la part des éducateurs non autochtones. Les enfants autochtones ne peuvent apprendre de ceux qui ne comprennent rien à l'autonomie gouvernementale.

Chaque première nation devrait pouvoir légiférer en matière d'éducation. La participation et la sensibilisation des collectivités autochtones sont les assises de l'exercice de tels pouvoirs au niveau local. On a découvert que bon nombre de membres de ces collectivités ignoraient la nature des droits ancestraux inhérents et que leur appui était essentiel au succès des programmes des premières nations.

Deux conclusions principales se dégagent de l'examen de la question de la compétence :

1. l'éducation est un droit inhérent et les gens doivent comprendre que les notions d'autonomie gouvernementale et d'indépendance sont intimement liées;
2. les réseaux scolaires administrés par les premières nations doivent intégrer dans les programmes d'études les questions modernes (autonomie gouvernementale) qui touchent ces dernières de près.

Dans le volume 1, on recommande l'adoption de lois conférant aux premières nations les pouvoirs relatifs à l'éducation et le retrait de ce domaine des gouvernements fédéral et provinciaux qui conserveraient toutefois un rôle en matière de financement. Dans ces nouvelles lois, ou dans une disposition constitutionnelle consacrant la compétence des premières nations, il faudrait reconnaître la responsabilité première qui incombe aux gouvernements de soutenir l'éducation de celles-ci.

Dans le volume 2, on examine les dispositions tant des traités que de la *Loi sur les Indiens* au sujet de l'éducation. On y fait valoir qu'il ne suffirait pas de modifier cette loi pour permettre aux premières nations d'exercer les pouvoirs en ce domaine. Il faudrait, entre autres, reconnaître dans de nouvelles lois les droits inhérents des premières nations à la compétence en matière d'éducation, qu'ils s'agisse de droits ancestraux ou issus de traités.

Qualité : Dans leur examen de la question de la qualité de l'éducation, les auteurs du rapport examinent les indicateurs suivants : évaluations récentes des programmes des premières nations, éléments d'un système d'éducation autochtone, caractéristiques des systèmes efficaces d'éducation, pertinence des programmes actuels par rapport aux objectifs des premières nations en éducation et critique du système actuel, et modèles permettant d'arrêter ces objectifs.

Il faut des programmes d'enseignement culturel pour assurer une éducation de qualité aux élèves autochtones. Les écoles des premières nations devraient être des centres d'information culturelle pour toute la collectivité.

La langue est aussi un important facteur culturel, car elle entretient les liens avec le passé et sème l'espoir dans l'avenir. On peut lire dans le rapport que les langues autochtones devraient être reconnues officiellement. De plus, on y mentionne la nécessité d'améliorer les politiques et les méthodes existantes, d'en adopter de nouvelles et d'embaucher du personnel supplémentaire pour instaurer une approche uniforme à l'enseignement des langues. Dans cette optique, les établissements postsecondaires devraient être encouragés à offrir à leurs maîtres des programmes de perfectionnement axés sur la sensibilisation aux différences culturelles.

La qualité de l'éducation des premières nations repose sur les valeurs traditionnelles. Elle pourrait être améliorée par la participation active des parents, des anciens, des dirigeants politiques locaux et des éducateurs. Dans le volume 2, la situation des étudiants autochtones est examinée par rapport au système actuel d'enseignement et l'on y démontre que le succès ou l'échec est étroitement lié à la qualité de l'enseignement et aux programmes et services qui y ont trait.

En un mot, les auteurs du rapport font valoir que plusieurs facteurs influeront sur la qualité de l'éducation des premières nations, soit la participation des parents et des membres de la collectivité, l'intégration de la culture et de la langue dans le programme d'études, les centres d'information culturelle, l'éducation de la prime enfance, l'éducation spécialisée dans le cadre du système normal, la compétence du personnel enseignant, le rendement scolaire, les services de soutien aux étudiants, les installations scolaires et le transport.

Gestion : Au sujet de la gestion, le volume 1 insiste sur les structures en place au MAINC et au sein des systèmes d'enseignement provinciaux, territoriaux et autochtones, ainsi que sur la gestion future de l'enseignement aux autochtones.

Les besoins et les objectifs de chaque première nation seront uniques en matière d'éducation. Chacune aura besoin, au niveau local, des pouvoirs et ressources nécessaires pour atteindre les objectifs qu'elle se sera fixés. La gestion des écoles autochtones doit être améliorée par l'affectation de ressources équivalentes à celles dont bénéficient les provinces.

Les premières nations devraient avoir la maîtrise de l'ensemble du système d'enseignement, à partir de la prime enfance jusqu'au niveau adulte, en passant par le postsecondaire. Parents, anciens et enseignants locaux devraient participer à l'élaboration des programmes et des politiques. Les premières nations doivent concevoir des mécanismes permettant d'évaluer les progrès de chaque collectivité.

D'après les résultats des recherches, il manque beaucoup d'employés autochtones au sein du système d'éducation et le perfectionnement professionnel des enseignants devrait être offert dans chaque localité.

On fait en outre ressortir dans le volume 2 que la gestion de l'éducation des premières nations doit être l'affaire de la collectivité. De plus, l'évolution du rôle des autorités scolaires témoigne d'un besoin réel de nouvelles politiques.

Les autorités scolaires autochtones doivent être habilitées à revoir et à établir les priorités, les objectifs et les politiques de gestion, ainsi qu'à négocier avec les autres ordres de gouvernement.

Financement : Qui dit délégation de responsabilités, dit transfert de ressources. Le gouvernement fédéral et les premières nations doivent préciser avec soin leur interprétation respective de la notion de délégation de responsabilités et s'entendre sur une définition commune.

Sur la question du financement, le volume 1 recense les approches fédérale, provinciale et territoriale au financement de l'éducation des premières nations.

Les recherches montrent que les mécanismes de financement étaient complexes et ne tenaient pas compte des particularités régionales et locales. L'absence de budgets d'immobilisations pluriannuels a empêché les collectivités d'établir des plans d'investissements à long terme. Les auteurs du rapport proposent que le MAINC arrête et mette en oeuvre de tels plans afin d'éliminer l'arriéré des projets d'immobilisations dans le domaine de l'éducation.

Parmi les méthodes de financement envisagées, mentionnons l'affectation directe de crédits par le Conseil du Trésor, la budgétisation base zéro et le financement global ou fondé sur des modèles de coûts des programmes.

Au nombre des problèmes relevés au niveau des ressources figure le manque de fournitures scolaires, d'équipement, de locaux et de personnel.

Les mécanismes de financement existants, dont le système de bases de données (MAINC) et celui du registre d'immatriculation, sont également examinés dans le volume 2. Ces systèmes sont qualifiés d'inefficaces et d'inexacts en raison de piètres méthodes de mise à jour et de mauvaises définitions.

RECOMMANDATIONS

En matière de compétence, on recommande que les divers ordres de gouvernement reconnaissent le droit des premières nations de reprendre la maîtrise de l'éducation des étudiants autochtones qui fréquentent les écoles fédérales et autochtones et les autres établissements publics.

Il est en outre recommandé que les efforts déployés au niveau national visent à sensibiliser la population aux principes et aux objectifs autochtones en matière d'éducation.

La dernière recommandation touche l'élaboration de politiques et de programmes d'éducation à l'intention des autochtones habitant hors réserve.

Au sujet de la qualité de l'éducation, il est recommandé dans le rapport qu'on reconnaisse le droit des étudiants autochtones à des programmes et services de premier ordre comportant un contenu et supposant des aptitudes aux études adaptés à leur culture.

On recommande aussi que les enseignants autochtones soient bien rémunérés, qu'ils appartiennent aux premières nations, qu'ils puissent se perfectionner et qu'ils soient évalués chaque année. Il faudrait augmenter considérablement

les fonds affectés à l'éducation des jeunes enfants et des adultes, à l'enseignement des connaissances élémentaires adapté aux besoins spéciaux et à l'orientation.

En ce qui a trait à la gestion, il est recommandé que les premières nations aient les moyens d'établir des systèmes d'enseignement répondant aux besoins, aux priorités et aux objectifs à long terme de leurs collectivités locales.

Il est en outre recommandé que les systèmes d'éducation autochtones puissent bénéficier de ressources financières, humaines et matérielles équivalentes à celles dont disposent les réseaux d'écoles publiques. Des fonds supplémentaires devraient être affectés à des programmes visant à combler les besoins spéciaux reconnus en matière d'éducation des autochtones.

Les premières nations devraient avoir la maîtrise complète sur tous les aspects de la gestion financière.

Elles devraient en outre pouvoir négocier avec le gouvernement fédéral de nouveaux accords de financement touchant l'éducation. Tous les gouvernements devraient être davantage tenus de rendre compte aux premières nations de la manière dont sont dépensés les fonds affectés à l'éducation des autochtones.

Des ressources plus abondantes devraient être consacrées à la dotation en personnel, aux programmes d'études et à l'éducation des adultes. Il est en outre recommandé d'éviter toute nouvelle compression de dépenses dans le domaine de l'éducation postsecondaire.

1989

▲ Aboriginal Title and Rights Position Paper

AUTEUR : Union of British Columbia Indian Chiefs

ANNÉE : 1989

AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations

SUJETS : Autonomie gouvernementale, Constitution, relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones

SUJETS SECONDAIRES : Droits, responsabilités de fiduciaire du fédéral

SOURCE : Organisme autochtone provincial

CONTEXTE

Ce rapport a été rédigé à l'occasion des célébrations entourant le vingtième anniversaire de l'Union of British Columbia Indian Chiefs.

OBJET

Ce rapport énonce les conditions auxquelles les premières nations de la Colombie-Britannique assujettissent la négociation des rapports de coexistence avec le Canada. De l'avis de l'Union of British Columbia Indian Chiefs (UBCIC), l'adoption effective de leur position résoudrait les conflits politiques, économiques, juridiques et sociaux qui déchirent leurs membres et assurerait pour la première fois aux populations autochtones une part de la richesse du Canada.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

D'après l'argumentation des auteurs du rapport, qui est fondée sur le titre et les droits ancestraux, sur les dispositions internationales en matière de droits de la personne et sur celles de la Constitution canadienne, les autochtones ont un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Les auteurs retracent tout d'abord la tradition relative aux titre et droits ancestraux des premières nations, et la manière dont les institutions autochtones et européennes ont coexisté au Canada. Puis ils réclament la décolonisation des premières nations et le retour à une atmosphère de reconnaissance et de respect mutuels.

L'UBCIC affirme que, puisqu'elle conserve collectivement le droit d'occuper les terres qui composent son territoire traditionnel propre, chaque première nation devrait jouir, en plus, des droits suivants :

1. celui de choisir et de déterminer les pouvoirs qu'elle souhaite exercer par l'entremise des gouvernements autochtones;
2. le droit d'exercer les pouvoirs nécessaires pour maintenir ses rapports sacrés avec notre mère la Terre;
3. celui de partager, uniquement par consentement éclairé, le pouvoir de gouverner ses terres.

L'UBCIC mise aussi sur des documents internationaux pour démontrer l'existence d'un droit à l'autonomie gouvernementale et à la souveraineté inhérente. Elle cite à cette fin le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*.

Pour faire valoir l'existence d'un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, l'UBCIC puise à la Constitution du Canada. Elle affirme que cette dernière

a été rapatriée à la condition que le Canada respecte pour toujours ses obligations d'État envers les premières nations. Elle soutient donc que la souveraineté canadienne dépend de l'assurance que l'autonomie gouvernementale des premières nations deviendra réalité.

RECOMMANDATIONS

L'UBCIC ne fait aucune recommandation particulière, mais elle présente plutôt des arguments en faveur de l'autodétermination.

▲ Breaking Free: A Proposal for Change to Aboriginal Family Violence

---

AUTEUR : Association des femmes autochtones de l'Ontario

ANNÉE : 1989

AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations, Métis, femmes autochtones

SUJETS : Administration de la justice, santé, développement social, protection de l'enfance, famille et relations familiales, culture

SUJETS SECONDAIRES : Système (intégré ou distinct), tribunaux (structures et procédures), peines et recours, santé mentale, alcoolisme et toxicomanies, violence familiale, religion et spiritualité

SOURCE : Organisme autochtone provincial

CONTEXTE

L'Ontario Native Women's Association a été constituée en Ontario en 1972. Cet organisme sans but lucratif, composé de femmes autochtones, a pour mandat de mettre en valeur les possibilités des Métisses et des femmes autochtones sur le plan du leadership, et de représenter ses membres. En 1987, le conseil d'administration a créé un comité spécial, appelé Native Child and Family Support Services Committee, et l'a chargé d'étudier la question de la violence familiale au sein des populations autochtones. Ce rapport est le fruit de cette étude.

OBJET

Ce rapport présente les opinions des femmes autochtones et métisses. Il traite du problème de la violence familiale, de ses causes et des moyens d'y remédier.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Les conclusions sont fondées sur les réponses fournies par 104 répondantes (688 questionnaires avaient été distribués) et sur 167 entrevues faites par téléphone ou de vive voix auprès de porte-parole d'organismes et d'autochtones.

Les réponses et entrevues ont permis au Comité de constater que la violence familiale dans les collectivités autochtones est plus grave qu'on ne l'affirmait. Selon 84 % des répondantes, ce phénomène était observable dans leur communauté, tandis que 15 % ont dit ne pas savoir et que seulement une d'entre elles a affirmé que cette violence était inexistante. Quatre-vingts pour cent avaient vécu ce problème dans leur famille. (On estime que l'incidence de la violence familiale dans la société canadienne est d'environ 10 %.) Pour 90 % des répondantes, l'abus d'alcool est l'une des causes premières du problème. Le Comité a constaté qu'il se fait peu de sensibilisation, que les services offerts sont limités et que les blessures infligées dans de telles situations sont dangereusement graves.

Le Comité est d'avis que la cause première de bien des problèmes est l'inexistence de l'autonomie gouvernementale. En effet, l'incapacité des autochtones à tisser leur propre destinée en fonction de leurs convictions culturelles intimes a étouffé leur culture, suscitant un sentiment de confusion et entraînant la perte de nombre des valeurs traditionnelles qui reposaient sur le respect et la dignité de la personne.

Le Comité a constaté qu'il existait peu de services d'hébergement ou de refuges pour les femmes autochtones en Ontario. De plus, les responsables des services non autochtones ne sont guère conscients de la situation désespérée de ces femmes, ni de leur expérience culturelle.

Le Comité en a conclu à un besoin certain d'autochtones plus qualifiés au sein des professions médicales. Ceux-ci doivent être formés afin de pouvoir déceler les cas de violence familiale, traiter la victime et l'orienter, elle et sa famille, vers un programme global comprenant des traitements pour alcoolisme et pour les autres problèmes psychologiques et médicaux liés à cette violence. Le Comité a aussi conclu qu'il fallait instaurer des services à l'intention exclusive des autochtones victimes de violence en milieu familial.

Les auteurs du rapport ont constaté que, face à la violence familiale, le gouvernement ontarien a réagi en la criminalisant davantage et en appliquant les lois plus sévèrement. Le Comité s'est interrogé sur le bien-fondé de cette approche en raison des différences culturelles qui font de l'alcoolisme un problème communautaire. Le système judiciaire est souvent perçu comme étranger et entaché de racisme. L'exemple cité à cet égard par le Comité porte sur l'accès au domicile conjugal; à cause de certaines dispositions de la *Loi sur les Indiens*, les femmes ont beaucoup de difficultés à obtenir l'occupation provisoire du domicile conjugal, s'il est situé dans une réserve, dans les situations de violence familiale.

Les entrevues menées par le Comité, auprès des prestataires de services des collectivités autochtones, l'ont amené à constater qu'ils étaient presque unanimes à réclamer une formation plus poussée en ce qui a trait à la violence familiale, y compris des cours et des séances de sensibilisation aux différences culturelles.

L'étude a permis de déceler un besoin criant de services dans les collectivités rurales et isolées (soit des collectivités métisses, formées d'Indiens non inscrits ou constituées par des bandes d'Indiens inscrits à l'extérieur de réserves) que le gouvernement fédéral néglige souvent. Le Comité a constaté que ces collectivités, de même que d'autres groupes, ont besoin de fonds pour instaurer des programmes d'intervention et de prévention répondant à leurs besoins particuliers.

RECOMMANDATIONS

Le Comité a formulé 13 recommandations qui peuvent se regrouper sous les rubriques services, éducation, justice et formation.

1. Services

Dans le domaine des services, le Comité recommande que les gouvernements fédéral et provinciaux cherchent à implanter une politique d'égalité d'accès, à créer un réseau de loges de guérison et un programme pour hommes agresseurs et pour enfants, et d'autres concernant les problèmes d'alcool et de drogue. Le Comité a constaté que chaque collectivité autochtone devrait avoir son équipe d'intervention et voir améliorer les services médicaux mis à sa disposition. Il recommande l'installation d'un service téléphonique sans frais à l'intention expresse des autochtones qui sont victimes de violence en milieu familial.

2. Éducation

En matière d'éducation, le Comité a déterminé qu'il y aurait lieu d'élaborer sans plus tarder, à partir de ses constatations, un programme destiné aux autochtones, dont les objectifs seraient de renseigner les collectivités sur les causes et la nature de la violence familiale, ainsi que sur les besoins des familles autochtones, et d'inciter les collectivités à mettre sur pied leurs propres programmes de traitement et de prévention.

3. Justice

En ce qui concerne la justice, le Comité a proposé que la province appuie la création d'un système judiciaire autochtone auquel prendraient part les anciens et les dirigeants de la collectivité, et que l'un des objectifs de ce système soit de régler la question des biens matrimoniaux.

4. Formation

Le Comité a recommandé un programme de formation visant à aider le personnel médical à déceler les cas de violence familiale et à apporter aux familles autochtones une aide qui tienne compte des différences culturelles. Il a en outre recommandé la création d'un centre d'information ou d'organisation directement axé sur la violence familiale.

▲ Comprehensive Housing Study: Housing and Poverty

AUTEUR : New Brunswick Aboriginal Peoples Council
ANNÉE : 1989
AUTOCHTONES VISÉS : Métis, Indiens non inscrits
SUJETS : Services et infrastructures communautaires, développement social
SUJETS SECONDAIRES : Logement, soutien du revenu, pauvreté
SOURCE : Organisme autochtone provincial

CONTEXTE

La New Brunswick and Prince Edward Island Association of Métis and Non-Status Indians, par la suite devenue le New Brunswick Aboriginal Peoples Council (NBAPC), a entrepris en 1973 une étude sur le logement. Celle-ci lui a permis de déterminer que les Métis et les Indiens non inscrits de ces

provinces vivaient dans des conditions de logement insalubres et l'a amenée à instituer une société d'habitation sans but lucratif chargée de régler les problèmes. Depuis, le NBAPC a participé à divers projets en matière d'habitation, et il a jugé nécessaire de mener une étude complète sur les conditions de logement afin d'orienter ses efforts en vue d'améliorer la qualité de vie des intéressés.

OBJET

Ce rapport, signé par le NBAPC, a reçu l'appui de la Société d'habitation du Nouveau-Brunswick et de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. L'objet de l'étude était d'examiner les registres des programmes de logement du NBAPC, ainsi que des gouvernements fédéral et provinciaux, afin de déterminer si les programmes existants répondront aux besoins des années 90. Le NBAPC a scruté le problème du logement sous l'angle autochtone. Il espérait que son rapport compléterait celui du groupe de travail du ministre sur le logement en faisant de l'habitation un moyen social de lutte contre la pauvreté.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Les questions recensées dans le rapport sont le fruit d'une étude documentaire sur l'histoire des initiatives du NBAPC en matière de logement, étude qui a permis d'établir les caractéristiques de la pauvreté, et d'un sondage mené auprès de familles autochtones.

D'après cette étude du NBAPC, beaucoup de démarches ont été faites auprès du gouvernement fédéral pour l'inciter à régler les conditions de logement insalubres dans lesquelles vivent bon nombre d'autochtones. Les auteurs du rapport ont souligné que la responsabilité des programmes de logement a été successivement provinciale, fédérale, puis mixte.

L'étude documentaire a permis aux auteurs du rapport de déterminer un certain nombre de caractéristiques de la pauvreté. Celles-ci montrent l'ampleur du problème au Nouveau-Brunswick et permettent au NBAPC de déterminer les besoins futurs en matière de logement et les ressources dont on aura besoin pour améliorer la qualité de vie des autochtones vivant hors réserve dans cette province.

D'après l'analyse et le résumé du sondage, les services de logement se sont beaucoup améliorés depuis celui de 1973. Malheureusement, il reste encore beaucoup à faire pour intégrer les politiques sociales et économiques de manière à arracher ces familles à la pauvreté. Les auteurs ont constaté que l'insalubrité des logements est fortement liée au manque d'argent, ce qui a

amené les répondants à dire que le problème le plus grave était l'incapacité de payer. Un autre problème relevé par les sondeurs est le nombre anormalement élevé de familles monoparentales.

En se fondant sur les résultats de l'étude documentaire des initiatives du NBAPC et du sondage, cet organisme en est venu à la conclusion que, même si le logement est un aspect important de la qualité de vie, il n'est pas l'unique moyen de briser le cycle de la pauvreté. Au contraire, il faut une approche plus globale dont l'habitation est l'un des volets.

RECOMMANDATIONS

L'étude du NBAPC sur le logement contient 27 recommandations dont le contenu global est que les programmes de logement doivent servir de moyen d'action sociale (c.-à-d. de moyen de parvenir à une fin, et non de fin en eux-mêmes), intégré dans une approche globale à la pauvreté, et que cette approche doit être maintenue même si cela réduit le nombre d'unités de logement disponibles.

Outre cette insistance sur une approche globale, les auteurs du rapport ont recommandé, à l'égard des programmes de logement existants, un certain nombre de changements propres à améliorer les conditions de logement, ce qui fournirait une arme de plus dans la lutte contre la pauvreté :

1. les politiques sociales et économiques devraient être intégrées par les trois ordres de gouvernement;
2. des professionnels et des auxiliaires devraient être affectés à la prestation de services d'orientation avant et après l'occupation;
3. les bureaux des programmes de logement devraient être situés près de ceux des groupes de soutien des résidents;
4. un programme d'entretien et de réparation devrait être créé;
5. un programme de petits prêts et un régime d'assurance maison et biens personnels devraient être mis sur pied à l'intention des familles à faible revenu;
6. les familles qui adhèrent à un programme de logement devraient pouvoir bénéficier, pendant à peu près cinq ans, de versements mensuels fixes afin de les inciter à briser le cycle de la pauvreté;
7. une formation dans des compétences monnayables devrait être une exigence pour les groupes ciblés, étant donné qu'un emploi permanent et bien rémunéré a été jugé comme l'aide optimale à offrir à une famille pauvre.

Si l'on donne suite à ses recommandations, le NBAPC estime que la qualité de vie des autochtones visés par les programmes de logement pourra s'améliorer considérablement.

▲ A Comprehensive Plan to Increase Native Participation in the British Columbia Fishing Industry

AUTEURS : Native Brotherhood of British Columbia et Association des pêcheurs autochtones
ANNÉE : 1989
AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations
SUJETS : Ressources, stimulation de l'emploi
SUJETS SECONDAIRES : Pêches
SOURCE : Organismes autochtones provinciaux

CONTEXTE

La Native Brotherhood of British Columbia (NBBC) et l'Association des pêcheurs autochtones (APA) a préparé ce rapport par suite de la participation décroissante des autochtones à l'industrie des pêches. Cette diminution a été attribuée principalement aux changements apportés à la réglementation aux termes du plan Davis, qui désavantage les autochtones par rapport aux non-autochtones dans le domaine des pêches. Au nombre de ces changements, mentionnons l'introduction des permis de pêche à accès limité, en 1969, et des normes de qualité des bateaux, l'année suivante, qui a eu pour résultat d'exclure les autochtones du secteur de la pêche, en Colombie-Britannique. La Native Brotherhood craignait aussi que la participation des autochtones ne soit compromise parce que, ne connaissant pas la valeur des permis, ils les vendaient à des non-autochtones en période de ralentissement économique ou au moment de cesser leur activité.

Ce rapport a aussi été rédigé par suite de l'échec des initiatives passées en vue d'accroître la participation autochtone à l'industrie de la pêche. Au nombre de ces initiatives, mentionnons l'introduction des permis exclusifs aux autochtones pour la pêche du saumon et du hareng (1971), le Programme d'aide aux pêcheurs indiens (1968-1979), le Programme d'aide d'urgence aux pêcheurs indiens (1981) et la création de la Société des pêcheurs autochtones du Nord (1982) et de l'Association des pêcheurs autochtones (1986). Cette dernière avait pour mandat de consentir à ses membres des fonds affectés à

cette fin dans le cadre du Programme de développement économique des pêcheurs autochtones et, d'après les auteurs du rapport, elle a réussi de façon étonnante à stabiliser la participation autochtone à la pêche commerciale en Colombie-Britannique.

OBJET

L'objet de ce rapport est de présenter un plan global visant à améliorer la participation autochtone à l'industrie de la pêche et permettant la création d'assises solides sur lesquelles appuyer l'essor économique durable des autochtones de la Colombie-Britannique. Il repose sur l'idée d'étendre la propriété des permis de pêche commerciale par les autochtones. Ce plan répond aux deux critères que le reste des pêcheurs avaient jugés fondamentaux à tout plan destiné à accroître cette propriété par les autochtones et leur participation à cette industrie, à savoir :

1. que l'élargissement de la propriété des permis par les autochtones se fasse par l'achat des permis existants, en excluant le renouvellement de ceux-ci ou la délivrance de nouveaux permis;
2. que cela ne perturbe pas l'industrie des pêches.

Ce plan doit être le premier volet d'un programme à long terme visant à offrir des perspectives économiques aux autochtones en augmentant leur participation aux divers aspects des pêches dans le Pacifique. Il bénéficie de l'appui de nombreux organismes de l'industrie des pêches, dont le Fisheries Council of BC, la Pacific Fishermen's Alliance, le syndicat United Fisherman and Allied Workers Union et le Conseil consultatif de la pêche sportive.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Les auteurs du rapport scrutent les efforts de la NBBC et de l'APA en vue d'accroître la participation autochtone à l'industrie de la pêche, en mettant l'accent sur l'étude de 1987 intitulée *Analysis of Impacts of Federal Government Commercial Fisheries Licensing Policy and Regulations on Indian Fishing Communities* (étude sur la délivrance des permis). On recommande dans cette étude d'instituer des permis de pêche réservés aux autochtones, dans chaque catégorie, et un conseil consultatif sur les permis réservés aux autochtones.

Les résultats de cette étude ont aussi servi à proposer un système de permis réservés aux autochtones. Les tenants de ce système soutenaient que les efforts en vue renverser la diminution de la participation autochtone à l'industrie de la pêche, qu'avaient provoquée les politiques et les usages du ministère des Pêches et des Océans (PO) en matière de permis, avaient échoué pour les raisons suivantes :

1. l'accent placé sur les subventions, plutôt que sur les prêts, en vue d'aider les pêcheurs autochtones;
2. l'absence de programmes à leur intention en vue de leur apprendre comment rendre fructueuse et rentable une entreprise de pêche;
3. l'absence de mécanisme de financement permettant aux autochtones de se procurer les permis qui leur sont «réservés»;
4. l'absence de définition claire des permis de pêche «réservés aux autochtones»;
5. le maintien de l'administration et du contrôle des programmes par le gouvernement fédéral plutôt que par la collectivité autochtone;
6. l'impossibilité de tirer parti à court terme de la participation autochtone et de consolider les acquis sur ce plan.

Les auteurs du rapport concluent que la propriété des permis de pêche est la clé de la richesse et de la stabilité économique des autochtones car, sans elle, ceux-ci ne peuvent accroître leurs possibilités d'emploi ou de revenu dans l'industrie de la pêche.

Fortes de ces constatations, la NBBC et l'APA présentent un plan complet, visant à accroître la participation des autochtones à l'industrie de la pêche, dont l'objectif est d'étendre à 30 %, en dix ans, la propriété des permis par ceux-ci sans que de nouveaux permis soient délivrés ou que l'industrie soit perturbée. Cet objectif pourrait être atteint par l'application des recommandations formulées dans l'étude sur la délivrance des permis et dans le projet à cet égard, et exposées ci-dessus. Les auteurs du rapport font valoir les avantages qu'il y aurait à réaliser ce plan pour les autochtones de la Colombie-Britannique, et ils affirment que cela permettrait de créer à leur intention plus de 2 000 emplois et plus de 1 000 années-personnes.

RECOMMANDATIONS

Les auteurs reprennent dans leur plan global les recommandations énoncées dans l'étude sur la délivrance des permis et dans le projet à cet égard. Ce plan comporte les éléments suivants :

1. l'élargissement, à tous les permis de pêche, des catégories réservées aux autochtones, et l'achat des permis existants afin d'en faire des catégories qui leur seraient réservées;
2. la création d'un conseil consultatif des permis réservés aux autochtones qui serait chargé d'établir des niveaux cibles et de suivre de près la participation autochtone, ainsi que la prestation, à la collectivité autochtone

d'un moyen de prendre part à l'élaboration des orientations dans un contexte de gestion commune avec PO;

3. l'interdiction aux non-autochtones de détenir la propriété bénéficiaire de permis réservés aux autochtones;
4. l'attribution aux bateaux, plutôt qu'aux personnes, des permis de pêche au hareng réservés aux autochtones;
5. la prestation de fonds destinés à financer l'achat de permis et de bateaux de pêche par les pêcheurs autochtones.

▲ National Inquiry into First Nations Child Care

AUTEUR : Assemblée des premières nations
ANNÉE : 1989
AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations
SUJETS : Éducation, développement social
SUJETS SECONDAIRES : Garde d'enfants, garderies
SOURCE : Organisme autochtone national

CONTEXTE

Au moment de la rédaction du rapport d'enquête, les querelles fédérales-provinciales avaient contribué à saper les structures familiales et sociales des collectivités autochtones. Les programmes et installations d'aide à l'enfance et de garderies étaient limités par rapport aux besoins particuliers de ces collectivités, et les services destinés à leurs enfants étaient moins nombreux que pour tout autre groupe d'enfants au Canada.

OBJET

L'objet de cette enquête était de faire des recherches et de proposer des moyens de régler les problèmes en matière d'aide à l'enfance. De plus, on voulait examiner les principales préoccupations des autochtones et les orientations qu'ils privilégiaient, et déterminer les besoins les plus criants de leurs enfants.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Les auteurs du rapport se penchent sur trois questions courantes, à savoir :

1. les traditions autochtones en matière d'éducation des enfants, ainsi que l'histoire de la protection et de l'éducation de ceux-ci;
2. les organismes et les programmes d'aide à l'enfance constitués par les autochtones et ce qu'ils peuvent faire;
3. les difficultés financières, culturelles et sociales, et celles relatives aux compétences, auxquelles se heurtent les programmes autochtones d'aide à l'enfance.

Les systèmes traditionnels d'éducation des enfants englobaient la famille étendue et la collectivité. De tout temps, les enfants ont pris part aux activités des adultes et appris par l'observation et l'émulation. Les régimes de pensionnats et d'écoles provinciales et fédérales ont contribué à saper ces valeurs. Aux termes de la *Loi sur les Indiens* (1951), les provinces sont habilitées à étendre aux collectivités autochtones leurs services de protection de l'enfance, ce qui permet aux travailleurs sociaux de retirer les enfants de leurs familles et de leurs collectivités, mouvement qui s'est amorcé au début des années 60.

Dans le domaine des programmes et des organismes d'aide à l'enfance, les autochtones privilégient les systèmes préventifs face aux systèmes protecteurs imposés par les gouvernements fédéral et provinciaux. Le succès des organismes qu'ils dirigent a montré qu'ils peuvent régler eux-mêmes leurs problèmes. Les programmes et organismes autochtones existants misent sur la famille étendue et sur les soins préventifs, et reposent sur la compréhension de la culture locale et de la collectivité. La législation entrave l'accroissement de la maîtrise par les autochtones et l'élargissement des programmes et organismes qu'ils dirigent.

Les programmes autochtones d'aide à l'enfance se heurtent à de nombreuses difficultés en matière :

1. de compétence : les gouvernements fédéral et provinciaux déclinent toute responsabilité en cette matière, et pourtant aucun des deux ordres de gouvernement n'est prêt à céder aux autochtones cette responsabilité, ni la maîtrise qu'il exerce;
2. de normes qui ne conviennent pas aux programmes existants d'aide à l'enfance : les normes provinciales sont axées sur les besoins des Canadiens blancs de classe moyenne qui vivent en milieu urbain;
3. d'exigences qui ne conviennent pas en matière d'autorisation et d'enseignement et qui compliquent la tâche aux autochtones désireux de

mettre sur pied des programmes et d'y affecter des responsables soucieux des différences culturelles;

4. d'insuffisance de ressources financières : au moment de l'enquête, une somme de 60 millions de dollars réservés aux enfants autochtones a été éliminée.

Bon nombre des problèmes sociaux qui suscitent le besoin de services accrus d'aide à l'enfance sont attribués à l'interaction du colonialisme structurel et culturel et de la subordination au Canada. Les premières nations voient dans l'aide à l'enfance un remède important aux dommages déjà causés et un moyen d'empêcher que cette situation inacceptable se perpétue. Elles s'attendent que leurs centres d'aide à l'enfance profitent à la collectivité et à leurs enfants, et elles espèrent en outre qu'ils viendront en aide aux familles afin de favoriser leur réharmonisation et la promotion du bien-être communautaire.

RECOMMANDATIONS

Le rapport contient 45 recommandations qui entrent pour la plupart dans l'une des cinq grandes catégories suivantes :

1. l'aide à l'enfance comme question culturelle;
2. la conception autochtone de l'aide à l'enfance;
3. les orientations et champs de compétence;
4. le financement;
5. la formation et les programmes.

En présentant l'aide à l'enfance comme une question culturelle, les auteurs du rapport reprennent l'idée que tout nouveau système doit englober les valeurs et les traditions autochtones, ainsi que des soins communautaires complets.

Pour les autochtones, l'aide à l'enfance devrait être un service social essentiel et répondre aux besoins uniques de leur collectivité.

La compétence, les pouvoirs et les responsabilités des gouvernements des premières nations, ainsi que leur droit inhérent à mettre sur pied et à diriger leurs systèmes d'aide à l'enfance, doivent être reconnus. De plus, en ce qui a trait aux questions de compétence et d'orientations, les premières nations ont recommandé que le gouvernement fédéral envisage, à l'égard de l'aide à l'enfance autochtone, l'adoption d'une loi semblable à celle des États-Unis.

Les auteurs du rapport recommandent qu'une formule de financement souple soit instaurée sur-le-champ et que les premières nations décident des

dépenses en immobilisations. Ils y ont formulé des recommandations connexes touchant les demandes de subventions à puiser à la Caisse d'aide aux projets en matière de garde des enfants (Santé et Bien-être social Canada) en vue d'amorcer la planification de la mise en oeuvre de l'aide à l'enfance.

Au sujet de la formation et des programmes, les auteurs du rapport font valoir la nécessité de solutions de rechange aux programmes traditionnels d'éducation de la prime enfance, et ils proposent des initiatives visant à sensibiliser aux différences culturelles les prestateurs de soins et à permettre aux professionnels de mieux répondre aux problèmes locaux.

Les premières nations recommandent en outre que l'aide à l'enfance autochtone soit offerte aux familles autochtones des milieux urbains et ne soit pas limitée à celles qui habitent les réserves.

Enfin, les premières nations appuient la reconnaissance et la protection, dans la Constitution, de leur droit d'exercer la maîtrise sur leur vie et sur leurs terres.

◆ *Native Advisory Committee on Heritage, Language and Culture: Committee Report* (1989), voir **Volume 3, Colombie-Britannique.**

▲ Native Council of Nova Scotia Health Demonstration Project: Final Project Report

AUTEUR : Native Council of Nova Scotia (Theresa Martin)

ANNÉE : 1989

AUTOCHTONES VISÉS : Métis, Indiens non inscrits, autochtones citadins

SUJETS : Programmes et services de santé

SUJETS SECONDAIRES : Soins de santé primaires et secondaires, alcoolisme et toxicomanies, professionnels de la santé

SOURCE : Organisme autochtone provincial

CONTEXTE

Le Native Council of Nova Scotia (NCNS) affirme que nombre de services, dont les soins de santé, ne sont pas à la portée des autochtones qui vivent à

l'extérieur des réserves. Le conflit de compétence entre le ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord canadien et le gouvernement provincial, en ce qui a trait au siège de la responsabilité relative à la santé des autochtones, faisait courir à ceux-ci des risques graves. D'après le NCNS, pour régler ce problème, il fallait mener une étude, appuyée par Santé et Bien-être social Canada et destinée à apaiser les préoccupations de ses membres.

OBJET

Ce projet comportait un volet évaluation des besoins, visant à établir et à documenter les préoccupations des membres du conseil au sujet de l'alcoolisme et des toxicomanies. À cela se sont greffés deux questionnaires, un premier dont l'objet était de vérifier l'efficacité des divers organismes qui desservent les autochtones hors réserve, et un second qui visait à connaître les réactions des dirigeants autochtones face aux soins de santé. Ce projet avait pour but de renseigner la population sur les besoins des membres du NCNS en matière de santé et de la sensibiliser à la chose.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

L'évaluation des besoins a permis de constater que les autochtones vivant hors des réserves éprouvent plus de difficultés et de troubles émotifs que ceux qui y habitent. Au nombre des facteurs qui expliquent cette différence, mentionnons la perte des valeurs culturelles, le sentiment de ségrégation et la méfiance à l'égard des services non autochtones. Quant aux facteurs socio-communautaires, il faut citer le chômage, l'alcoolisme et les toxicomanies, le logement, l'éducation, les loisirs, la jeunesse, la criminalité, la santé (qualité des soins), le suicide, les mauvais traitements infligés aux enfants, l'hygiène, la violence sexuelle, les cardiopathies, le cancer et le SIDA.

Au sujet de la prestation des services, on a découvert qu'il n'y a guère de représentants ou employés autochtones au sein des organismes responsables, de sorte que bon nombre de membres du NCNS estimaient impérieux d'en mettre sur pied qui soient dirigés par des autochtones. On a en outre constaté que les autochtones vivant hors des réserves étaient parfois traités comme des non-autochtones et qu'on s'attendait à les voir s'intégrer à l'ensemble de la société canadienne. Enfin, le questionnaire sur les services a révélé que beaucoup d'autochtones ne savaient pas grand-chose des services et des programmes qui leur étaient offerts à l'extérieur des réserves dans le domaine de la santé.

RECOMMANDATIONS

Dans son rapport intitulé Health Demonstration Project, le NCNS a formulé les recommandations suivantes :

1. que soit constitué un groupe de travail provincial sur les soins de santé, comprenant des représentants autochtones, qui serait chargé d'arrêter des stratégies visant à assurer le financement à long terme de programmes autochtones de soins de santé répondant aux besoins des autochtones vivant à l'extérieur des réserves;
2. que ces programmes comportent un volet évaluation;
3. que soient élaborées des politiques et stratégies visant à régler les problèmes d'alcoolisme et de toxicomanie des autochtones vivant hors des réserves, et que des documents d'information soient rédigés à leur intention;
4. que soit améliorée la liaison avec les organismes de services, les ministères de la Santé, les centres de désintoxication, etc., en vue de sensibiliser les intéressés aux préoccupations de ces autochtones en matière de soins de santé;
5. que soit renforcé le conseil consultatif sur les projets pilotes en matière de soins de santé, constitué dans le cadre de ce projet, de manière a fournir un apport plus marquant aux initiatives futures en ce domaine.

L'application de ces recommandations devrait permettre de mieux répondre aux préoccupations des autochtones hors réserve en matière de santé.

▲ Peace and Good Order: Recognition of First Nations Jurisdiction in the Administration of Justice in Manitoba

AUTEUR : Assembly of Manitoba Chiefs

ANNÉE : 1989

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJET : Administration de la justice

SUJETS SECONDAIRES : Système judiciaire, application de la loi, avocats, tribunaux

SOURCE : Organisme autochtone provincial

CONTEXTE

L'Assembly of Manitoba Chiefs a présenté ce rapport à titre de mémoire concernant l'Enquête publique sur l'administration de la justice et les populations autochtones. Cette enquête visait à déterminer les incidences du système de justice sur les autochtones, les différences de traitement subies par ceux-ci par rapport aux non-autochtones et les changements nécessaires pour améliorer le système.

Pour préparer ce rapport, les chefs sont entrés en rapport avec d'autres autochtones du Canada et des États-Unis, ainsi qu'avec nombre de non-autochtones. C'est à partir des résultats de ces démarches qu'ils ont proposé le rétablissement de deux principes fondamentaux :

1. le système traditionnel de justice des autochtones, qui répond à leurs besoins du fait qu'il repose sur les principes de la guérison, de la réconciliation et de la réharmonisation de la collectivité dans les situations où la paix et l'harmonie de celle-ci ont été perturbées;
2. la recherche du même objectif de paix et d'harmonie en cas de conflit entre deux sociétés.

OBJET

Cette étude visait à déterminer les incidences du système de justice sur les autochtones et à proposer des mesures en vue de l'améliorer.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le rapport énonce les principales difficultés auxquelles se heurtent les autochtones face au système de justice, à savoir :

1. qu'il existe chez les autochtones une méfiance généralisée à l'égard du système de justice canadien, qui les amène à ne pas y recourir même quand ils en ont besoin;
2. que le système accusatoire en vigueur au Canada est contraire au système autochtone traditionnel de règlement des conflits;
3. que les autochtones connaissent mal, en général, le système et le processus, de même que les droits à l'intérieur de celui-ci;
4. que les autochtones sont mal représentés au sein du système, y compris dans les rangs des juges, des avocats et des agents de police;
5. qu'il est difficile pour les autochtones de trouver des avocats compétents pour les représenter en raison des honoraires élevés que cela représente

ou parce qu'on ne trouve pas toujours, au niveau de l'aide juridique, de représentants compétents en matière de droits ancestraux ou issus de traités;

6. que les autochtones se sentent vivement frustrés par les longs délais qu'exige le règlement de leurs affaires par l'entremise du système de justice.

RECOMMANDATIONS

L'énoncé des recommandations gravite autour de deux objectifs : redorer l'image du système de justice pour ce qui est de ses incidences sur les autochtones et améliorer la qualité des services qui leur sont offerts en ce domaine. À cette fin, l'Assembly of Manitoba Chiefs recommande une maîtrise plus grande des autochtones sur leur propre système de justice. Cette position repose sur le caractère distinctif des peuples autochtones et sur leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Voici le résumé de recommandations particulières :

1. que soit établie une cour tribale autochtone compétente en matière civile et pénale à l'égard des autochtones et de leurs terres, et qu'on cherche des mécanismes judiciaires de rechange à l'intention des autochtones qui ne vivent pas dans des réserves;
2. que toutes les parties (peuples autochtones, la province et le Canada) s'engagent à chercher et à appliquer des solutions aux problèmes que pose l'actuel système judiciaire;
3. que soit conclue une entente cadre, à laquelle seraient parties des dirigeants politiques et des spécialistes de l'Assembly of Manitoba Chiefs, de la province du Manitoba et du gouvernement du Canada, afin d'arrêter les grandes lignes du processus de réforme.

▲ Women and Development: The Effects of Militarization

AUTEUR : Conference on Women and Development, Conference Committee

ANNÉE : 1989

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones, notamment les femmes

SUJETS : Participation à la vie politique, développement économique, aménagement et gestion du territoire

SUJETS SECONDAIRES : Développement, terres hors réserve
SOURCE : Autre organisme autochtone

CONTEXTE

La Conference on Women and Development a eu lieu à North West River, Labrador, du 5 au 7 mai 1989. Elle visait à répondre aux besoins des organismes suivants :

1. Labrador Native Women's Association's, assemblée annuelle;
2. Oxfam-St. John's, conférence de suivi à la Women and Development Conference, tenue en 1988;
3. Mokami Status of Women Council, compte rendu des constatations émanant du sondage téléphonique mené par lui sur les attitudes des femmes du Labrador face à l'expansion des activités militaires au Labrador et au Québec;
4. Sheshatshit Women's Group, allocution d'une conférencière philippine invitée à exposer aux femmes innu l'expérience de ses concitoyennes face aux bases militaires américaines.

Les organisateurs de la conférence ont réuni ces objectifs en un même ordre du jour. Ce document est un compte rendu des travaux de cette rencontre.

OBJET

L'un des objectifs de la conférence était d'informer les femmes du Labrador et d'ailleurs sur les plans existants et proposés en ce qui a trait aux activités militaires de l'OTAN dans la région. Cette rencontre devait aussi permettre aux participantes de partager leur expérience face à la militarisation et à l'expansion locale. Ses organisateurs espéraient qu'elle permettrait de mieux savoir comment vivre ces progrès et d'y faire face, tant individuellement que collectivement.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

La conférence était divisée en séances portant chacune sur un thème différent. La première réunissait des femmes qui ont raconté leur expérience face aux bases militaires installées dans leur collectivités et leur pays. Même si certaines ont évoqué des expériences ou des incidences positives en ce qui a trait au contact avec les militaires, au niveau des échanges culturels ou de l'afflux d'argent que l'emploi dans la construction et d'autres secteurs a valus au début à la collectivité, la plupart ont parlé d'expériences négatives ou de conséquences

sociales néfastes. Beaucoup ont fait valoir des problèmes de prostitution, de drogue et de criminalité, mais certaines ont souligné l'instabilité et le caractère artificiel des assises économiques.

La deuxième séance visait à apprendre ce que les participantes savaient des bases militaires présentes au Labrador et au Québec, et à les renseigner sur les projets à cet égard. À la fin, on a formé des groupes qui ont dressé des listes de questions que les participantes voulaient poser. Ces questions gravitaient, en général, autour des préoccupations suivantes : maîtrise, prise et communication des décisions, incidences sur la population et sur le milieu, faits et renseignements touchant le secteur militaire, ainsi qu'emploi et développement.

La séance suivante visait à déterminer qui avait la maîtrise de ce développement (à savoir les militaires, le gouvernement, les grandes entreprises ou la population) et quelles devaient en être les incidences sur les habitants du Labrador. Au moyen de sketches, les participantes ont exposé comment elles entrevoyaient l'expansion des activités militaires, précisant quels pourraient en être les acteurs et quels changements la population pourrait devoir en subir. Elles en sont venues à la conclusion que les gens ont le pouvoir de s'opposer au gouvernement, aux militaires et aux entreprises, mais ils doivent se serrer les coudes pour y parvenir. Elles ont fait valoir qu'il faudra intensifier les efforts de sensibilisation et d'information au niveau local. Elles ont aussi conclu que cette expansion sera brève, en définitive, et que les militaires déserteront la région.

La quatrième séance a consisté a explorer de quelle manière les participantes entrevoyaient l'expansion future de leurs collectivités et la mise en valeur de leurs terres. Beaucoup ont parlé de maîtrise par la population locale et ont fait valoir les petites entreprises d'artisanat et les activités traditionnelles. Elles ont souligné l'importance de préserver les ressources naturelles et la santé des gens si l'on voulait que ces visions se concrétisent.

La dernière séance a été consacrée à l'élaboration de plans d'action que les participantes devraient soumettre à leurs collectivités. On a d'abord exposé les diverses lignes de conduite possibles, puis déterminé les domaines où une intervention s'imposait d'après les résultats des discussions précédentes, à savoir l'éducation, la communication, l'information et le maillage. Les mesures proposées devaient permettre de faire face à l'expansion, de maîtriser le développement et de participer silencieusement aux décisions à cet égard.

Au cours des échanges sur les mesures à prendre, trois thèmes principaux sont ressortis :

1. il faut faire quelque chose pour appuyer les Innus qui doivent faire face à l'expansion des activités militaires;
2. il faut apaiser les préoccupations touchant les autres formes que peut prendre l'essor économique;
3. il est impérieux que les divers groupes en cause communiquent plus efficacement.

RECOMMANDATIONS

Aucune recommandation officielle n'a émané de la conférence. Celle-ci a eu pour principal résultat de permettre aux participantes de faire connaissance avec d'autres personnes et idées et, peut-être, d'entreprendre une action en misant sur l'appui de ces nouvelles connaissances.

Face aux trois thèmes évoqués ci-dessus, les participantes ont proposé les mesures suivantes :

1. **Appui aux Innus** : À cet égard, les participantes devront :
   a) présenter un compte rendu sur la conférence à leur collectivité;
   b) adresser des lettres aux politiciens et aux rédacteurs en chef de journaux;
   c) demander l'appui des gens, notamment de ceux du Labrador, en réunissant différents groupes;
   d) exercer des pressions auprès du gouvernement;
   e) examiner pourquoi les habitants du Labrador ne participent pas en plus grand nombre.

2. **Autres formes de développement**
   a) les habitants du Labrador devront chercher d'autres emplois;
   b) les participantes devront exercer des pressions auprès du gouvernement provincial afin qu'il trouve des solutions de rechange;
   c) les participantes devront exercer des pressions auprès du gouvernement afin d'obtenir un financement égal pour tous les habitants du Labrador.

3. **Communication**
   a) il faudra multiplier les échanges entre les étudiants et les femmes;
   b) les participantes devront utiliser la téléconférence;
   c) il faudra établir des centres chargés de réunir et de diffuser l'information;

d) les participantes devront chercher des sources de financement afin de minimiser la participation obligatoire de bénévoles;
e) les participantes devront créer des comités de suivi à cette conférence;
f) les femmes devront tenir des conférences chaque année.

1990

▲ A Community Perspective on Health Promotion and Substance Abuse

AUTEUR : Pauktuutit (l'association des femmes inuit)
ANNÉE : 1990
AUTOCHTONES VISÉS : Inuit
SUJET : Santé
SUJETS SECONDAIRES : Alcoolisme et toxicomanies
SOURCE : Organisme autochtone national

CONTEXTE

L'alcoolisme et les toxicomanies sont depuis longtemps reconnus comme des problèmes graves au sein des collectivités inuit. Pauktuutit est d'avis qu'une foule de circonstances personnelles, socio-économiques et politiques alimentent ces problèmes qui, à leur tour, les aggravent. La solution optimale à l'alcoolisme et aux toxicomanies devra donc permettre de résoudre en même temps d'autres problèmes graves au sein des collectivités, comme les logements insalubres, le chômage, la pauvreté, la violence familiale et le manque d'équipements récréatifs.

OBJET

En décembre 1989, Pauktuutit recevait, du Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les autochtones (PNLAADA), des fonds destinés à la recherche sur l'abus d'alcool, l'usage de stupéfiants et l'inhalation de solvants au sein des collectivités inuit. Des données ont été recueillies au moyen d'un sondage distribué à 186 personnes et organismes oeuvrant dans les domaines de la désintoxication et des soins de santé, au sein de 39 collectivités des Territoires du Nord-Ouest, de Nunavik (Nouveau-Québec) et du Labrador. Une version abrégée du questionnaire a aussi été distribuée à des individus et à des comités et organismes de femmes inuit du Nord. À partir des résultats du sondage, l'association Pauktuutit a tenté de

déterminer les programmes et les services dont on aurait besoin pour régler les problèmes d'alcoolisme et de toxicomanie relevés au cours de la recherche; ce rapport expose les résultats de ce travail.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Dans le questionnaire, les répondants étaient invités à dire quels étaient, à leur avis, les principaux problèmes au sein des collectivités inuit. L'inhalation de solvants a été la réponse la plus fréquente. L'usage de stupéfiants était aussi considéré comme un problème grave et, dans certaines régions, plus répandu que le précédent ou que l'alcoolisme. D'autres problèmes mentionnés sont la pénurie de logements ou leur insalubrité, le chômage, le manque d'instruction, notamment le taux élevé de décrochage scolaire, et le suicide.

Les auteurs du rapport ont conclu qu'une approche globale et coordonnée à la promotion de la santé à l'échelle du Nord s'imposait si l'on voulait régler ces problèmes. De plus, d'après les résultats de la recherche, il existait des écarts importants entre les régions au niveau des problèmes décelés. Pour en tenir compte, les auteurs recommandent que l'élaboration des programmes de prévention de l'alcoolisme et des toxicomanies se fasse au niveau régional.

RECOMMANDATIONS

En se fondant sur les résultats du sondage, les auteurs du rapport ont recommandé que des fonds provenant du PNLAADA, et de son pendant dans les Territoires du Nord-Ouest, servent à financer un projet pilote qui serait réalisé dans une collectivité inuit de chaque province et territoire. Ce projet aurait pour but de coordonner les services communautaires existants et de faciliter la mise au point d'une approche coopérative à la solution des problèmes communautaires. Un animateur devrait être embauché pour chaque projet pilote communautaire et chargé de favoriser la coopération et la coordination entre les divers organismes.

Les auteurs du rapport ont reconnu que ce genre d'approche exigerait un engagement à long terme de la part de la collectivité. Ils ont recommandé que les projets soient échelonnés sur trois ans et qu'il y ait une certaine coordination à l'échelle nationale afin d'en faciliter la mise en oeuvre, la collecte d'information et l'adhésion d'autres collectivités à ces projets. Pauktuutit a proposé d'assurer la coordination nationale dans le cadre d'un programme de prévention de l'alcoolisme et des toxicomanies chez les Inuit. Outre la coordination de ces projets communautaires, le programme aurait pour objectif de constituer et de tenir un centre de documentation sur les problèmes courants en matière de prévention et de traitement de l'alcoolisme

et des toxicomanies, ainsi que d'offrir aux Inuit des renseignements en inuktitut et en anglais sur ces fléaux et sur les problèmes connexes, de même que des ressources permanentes sur les plans de l'information et de l'aide générale, entre autres.

◆ *Discussion Paper Regarding First Nation Land Claims* (1990), voir **Volume 3, Ontario.**

▲ The Lieutenant-Governor's Conference – Celebrating Alberta's Families: Métis Families

AUTEURS : Métis Nation of Alberta et Métis Children's Services Society (Fred Anderson et Carolyn Pettifer)
ANNÉE : 1990
AUTOCHTONES VISÉS : Métis
SUJETS : Protection de l'enfance, famille et relations familiales
SOURCE : Organismes autochtones provinciaux

CONTEXTE

La conférence du lieutenant-gouverneur, dont est issu le document *The Lieutenant Governor's Conference, Celebrating Alberta's Families*, a eu lieu à Edmonton du 19 au 21 février 1990. Y participaient, entre autres, dix-neuf délégués métis venus des diverses parties de la province et représentant pour la première fois chacune des six régions qui s'étaient réunies pour discuter des orientations à adopter à l'égard des familles métisses.

L'atelier sur les familles métisses, qui se tenait parallèlement à la conférence, avait été organisé parce qu'on craignait que celle-ci n'atteigne pas l'objectif visé, à savoir renseigner le gouvernement et le grand public sur les questions intéressant ces familles.

OBJET

Le document de réflexion et le projet de recherche exposés dans ce rapport visaient à susciter la discussion et à enclencher le processus des délibérations futures sur les questions intéressant les familles métisses. Le rapport a été présenté au président de la Métis Association of Alberta par Fred Anderson,

Services sociaux, Métis Association of Alberta, et par Carolyn Pettifer, des Métis Children's Services.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le rapport comprend trois parties principales :

1. Une étude d'impact des changements sociaux sur la famille métisse

L'étude trace l'historique des Métis et décrit leur rôle dans le commerce des fourrures, l'incidence des écoles de missionnaires sur leur identité culturelle et la montée de leur mouvement au début des années 30, au moment où ils commencèrent à réclamer des terres et la création de leurs propres organismes auprès du gouvernement provincial. Les auteurs y examinent aussi l'accord cadre de 1987, conclu par le gouvernement de l'Alberta et la Métis Association of Alberta. Cet accord de niveau politique visait à assurer la participation des Métis à la prise des décisions gouvernementales, ainsi qu'à la conception et à la prestation des programmes.

Les auteurs de l'étude formulent en outre certaines craintes au sujet de l'approche adoptée par le ministère albertain de la Famille et des Services sociaux à l'égard de la prestation des services de protection de l'enfance métisse. À leur avis, cette façon de faire semait l'appréhension à un rythme alarmant parmi ces enfants. Les auteurs recommandent qu'on favorise une participation accrue de la collectivité et le recours aux mesures les moins intrusives possible.

Les auteurs présentent aussi dans leur rapport, en ce qui touche la prestation des services, un modèle provincial comportant deux volets : un processus de consultation de la communauté métisse sur une structure proposée de prestation, et la mise en oeuvre de la structure choisie, accompagnée de l'établissement de procédures efficaces de contrôle sur les plans de la gestion et de l'administration.

2. Rapport fondé sur la conférence du lieutenant-gouverneur

La deuxième partie du rapport se fonde sur les résultats d'un atelier mixte tenu en 1990 et parrainé à la fois par la Métis Association of Alberta et les Métis Children's Services. L'atelier a permis de cerner un certain nombre de problèmes auxquels se heurtaient les familles métisses :

a) l'absence de reconnaissance offerte à la communauté métisse, ce qui laisse deviner un manque de reconnaissance de sa culture, l'existence de stéréotypes négatifs et l'absence de modèles de comportement positifs;
b) l'incapacité des programmes et services existants à répondre aux besoins des familles métisses et de leurs enfants, comme en témoignent la non-utilisation ou l'absence de services de santé appropriés;
c) la participation nécessaire des Métis à l'élaboration des politiques et à la prestation des services, ainsi que l'absence de comptes à rendre à leur communauté;
d) l'affectation de la majeure partie des ressources aux services correspondant à l'intervention et ultérieurs à celle-ci, plutôt qu'à des services de prévention ou d'intervention hâtive.

3. Compte rendu d'un atelier sur les questions intéressant les familles métisses

La troisième partie du rapport est un compte rendu de recherches parrainées par la Métis Association of Alberta et visant à décrire certaines questions globales et historiques intéressant les familles métisses, dont les suivantes ont été scrutées en détail :

a) profils démographiques;
b) questions culturelles, dont la langue, l'identité, l'histoire, la discrimination, les modèles de comportement, la mobilité et le projet de loi C-31;
c) questions d'ordre économique, dont les conditions de logement, le gagne-pain, les sources de revenu, l'éducation/formation et la production/consommation de produits;
d) questions sociales, dont les loisirs, le bonheur, la cellule familiale, les soins aux membres de la famille, la spiritualité/religion, les questions affectives, les rapports avec les organismes, la loi, la violence familiale, l'usage de stupéfiants, la consommation d'alcool et la santé physique.

RECOMMANDATIONS

Le document contient cinq recommandations concernant les familles métisses :

1. que la Métis Association of Alberta tienne une conférence visant à cerner davantage les problèmes et préoccupations profondes des familles métisses;
2. que la collectivité métisse soit investie de la responsabilité de résoudre les questions qui inquiètent les familles qui la composent et d'arrêter elle-même les moyens de renforcer et d'appuyer celles-ci;

3. que la Métis Association of Alberta recommande un candidat destiné à les représenter au sein du conseil de la famille albertaine auprès du premier ministre;
4. que le conseil de la famille albertaine auprès du premier ministre s'emploie, de concert avec le sous-comité des services sociaux de la Métis Association of Alberta, à cerner les préoccupations de la collectivité métisse et à élaborer des stratégies à cet égard;
5. que soient constitués deux autres sous-comités chargés d'améliorer les services aux familles et aux enfants métis au moyen de l'accord cadre, et correspondant aux ministères de la culture et de la santé.

▲ Native Child Care: "The Circle of Care"

AUTEUR : Conseil national des autochtones du Canada
ANNÉE : 1990
AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones, notamment les citadins
SUJETS : Éducation, protection de l'enfance, développement social, programmes et services
SUJETS SECONDAIRES : Maternelles et garderies, garde d'enfants
SOURCE : Organisme autochtone national

CONTEXTE

En 1989, Santé et Bien-être social Canada a consenti au Conseil national des autochtones du Canada, par l'entremise de son Fonds des initiatives spéciales, des ressources destinées à la recherche sur l'aide à l'enfance autochtone. L'objet de cette recherche était de favoriser la sensibilisation aux questions touchant l'aide à l'enfance autochtone et leur étude, ainsi que le maillage entre autochtones et non-autochtones et entre les organismes qui oeuvrent dans ce domaine.

OBJET

Le rapport visait à atteindre les deux objectifs suivants :

1. déterminer comment les autochtones perçoivent l'aide à l'enfance autochtone en milieu urbain/rural;
2. arrêter les moyens optimaux de répondre aux besoins en ce domaine.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Deux conclusions principales émanent de ce rapport :

1. les croyances et usages des services d'aide aux enfants canadiens de souches européenne et autochtone sont nettement différents et incompatibles;
2. les autochtones, notamment ceux qui vivent hors réserve, ont un besoin criant de bons services d'aide à l'enfance afin de préserver leur mode de vie.

Les auteurs du rapport illustrent par le menu comment les méthodes euro-canadiennes et autochtones d'aide à l'enfance sont incompatibles et en quoi les modèles euro-canadiens contribuent à assimiler la culture autochtone. À leur avis, l'aide à l'enfance autochtone est axée sur la collectivité et, dans ce cadre, tous ceux qui entrent en rapport avec l'enfant deviennent parties de la famille étendue. Suivant cette approche plus globale, l'ensemble de la collectivité élève l'enfant selon le mode de vie autochtone et le lui inculque.

Les auteurs exposent en détail le manque de services d'aide à l'enfance autochtone dans chacune des provinces et dans les deux territoires, insistant beaucoup sur les difficultés des autochtones vivant hors réserve, en milieu urbain ou rural.

RECOMMANDATIONS

Le rapport contient maintes recommandations, dont celles-ci :

1. que les centres d'aide à l'enfance dirigés par les premières nations soient à la disposition des autochtones vivant aussi bien dans des réserves qu'à l'extérieur, et que leur personnel soit sensibilisé aux diverses cultures et langues autochtones;
2. que l'aide financière aux autochtones soit augmentée de manière à leur rendre plus accessible l'aide à l'enfance autochtone;
3. que les restrictions d'ordre législatif et bureaucratique touchant les garderies soient réduites de sorte qu'on puisse offrir les services d'aide à l'enfance dans un cadre plus propice, et plus précisément, à domicile.

▲ Native Peacekeeping: Challenges and Opportunities of the '90s: A Report on the Native Peoples and Policing Symposium

AUTEUR : Ontario Native Council on Justice

ANNÉE : 1990

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJETS : Administration de la justice, institutions communautaires, autonomie gouvernementale

SUJETS SECONDAIRES : Application de la loi, système judiciaire, peines et recours, services correctionnels, structures et institutions

SOURCE : Organisme autochtone provincial

CONTEXTE

En octobre 1988, le ministère du Solliciteur général et l'Ontario Association of Chiefs of Police ont tenu un colloque intitulé Ontario Multicultural Policing Symposium, au cours duquel les délégués autochtones se sont dits inquiets de la non-reconnaissance de la situation unique des autochtones au sein de la société multiculturelle ontarienne. En réponse à ces inquiétudes, le sous-solliciteur général Stien Lal, fort de l'appui du solliciteur général, a proposé la tenue d'un colloque sur les préoccupations des autochtones en matière de police. Ultérieurement, de concert avec les représentants d'autres organismes autochtones de la province, l'Ontario Native Council on Justice a proposé le colloque qui devait s'appeler «Native Peoples and Policing Symposium» et se dérouler à Thunder Bay du 19 au 22 novembre 1990.

L'Ontario Native Council on Justice s'est vu conférer le mandat d'appuyer les organismes autochtones et leurs représentants dans l'élaboration de programmes d'examen des questions intéressant les autochtones en matière de justice, et de veiller à ce que le système de justice actuel réponde à leurs besoins en tenant compte des différences culturelles. Font partie de ce conseil les organismes suivants : Ontario Federation of Indian Friendship Centres, Ontario Métis and Aboriginal Association, Ontario Native Women's Association, Union of Ontario Indians et Native Law Students' Association.

OBJET

L'objectif du colloque était d'examiner les problèmes ayant trait aux services de police destinés aux autochtones ontariens. En particulier, on voulait susciter des discussions sur les orientations actuelles et futures concernant ces problèmes, et formuler des idées et des recommandations à énoncer dans un plan d'action devant être distribué au cours du colloque.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le colloque a réuni 258 participants, dont des représentants des premières nations, d'organismes autochtones, de la police des premières nations, de la Police provinciale de l'Ontario, de la Gendarmerie royale du Canada, de la Sûreté du Québec, des corps policiers municipaux de l'Ontario, ainsi que des gouvernements fédéral et provincial. Voici un résumé des questions et conclusions qui sont ressorties des ateliers :

1. Services de police communautaire – Dans les réserves

Les participants à cet atelier ont fait valoir la nécessité de mettre l'accent sur l'information de la collectivité au sujet des services de police communautaire et sur sa participation à leur mise sur pied. À leur avis, ces services doivent être adaptés à chaque collectivité en tenant compte de la diversité culturelle, et il faut reconnaître le droit inhérent des premières nations de déterminer le genre de services de maintien de l'ordre dont elles ont besoin et d'en décider.

2. Services de police communautaire – À l'extérieur des réserves

Les participants à cet atelier ont discuté de la nécessité d'instaurer des mécanismes de règlement des différends entre la police et les collectivités. Ils ont aussi suggéré qu'on nomme des agents de liaison autochtones dans toutes les régions de la province.

3. Services de police non autochtones à l'intention des autochtones

Les participants à cet atelier ont examiné la nécessité de travailler en association au niveau communautaire. Selon eux, il faut mettre davantage l'accent sur la formation et la réceptivité. Il doit également y avoir plus d'interaction entre les collectivités autochtones et non autochtones.

4. Recrutement, embauche et avancement – Dans les réserves

Une formation adaptée aux cultures doit être offerte et le gouvernement fédéral doit, à cette fin, fournir une aide financière. Le programme du Collège de

police de l'Ontario doit être revu afin de le rendre plus approprié et mieux adapté aux autochtones, ainsi que plus souple.

5. Recrutement, embauche et avancement – À l'extérieur des réserves

Les participants à cet atelier ont recommandé qu'on multiplie les initiatives visant à sensibiliser à la culture autochtone et à améliorer les relations interraciales, que les décideurs s'abouchent avec les organismes autochtones afin de déterminer d'éventuels candidats autochtones à des postes de policiers en tenue et en civil, et qu'on tienne compte du caractère distinct de la société autochtone dans la formation des agents de police.

6. Surveillance policière dans le Nord

Pour les participants, la surveillance policière dans le Nord doit relever des premières nations. De plus, tous les agents devraient recevoir une formation culturelle et connaître l'histoire de leur région d'affectation. Enfin, tous s'entendent pour dire qu'il faut utiliser le plus possible les ressources communautaires, en particulier les anciens, et que les questions de compétence doivent être réglées.

7. Intervention d'urgence

L'atelier sur l'intervention d'urgence a porté principalement sur l'absence de ressources et de programmes pour parer aux situations de crise et, entre autres, pour promouvoir la prévention et offrir un soutien adapté à ces situations et des services de suivi à long terme.

8. Rôle traditionnel des gardiens de la paix

À cet atelier, les anciens et les traditionalistes ont passé en revue l'essor des gardiens de la paix.

9. Plaintes contre la police – Dans les réserves

Pour les participants à cet atelier, les autochtones devraient être encouragés à s'intéresser aux questions de justice communautaire et il y aurait lieu de multiplier à cette fin les activités de sensibilisation.

10. Plaintes contre la police – À l'extérieur des réserves

Selon les participants, le système judiciaire, y compris les forces policières, manque d'interprètes.

11. Dispositifs policiers autochtones, modèles et organes directeurs des services de police

Au dire des participants à cet atelier, il faudrait élaborer des modèles de surveillance policière répondant aux besoins des collectivités autochtones; ainsi ont-ils examiné la possibilité de recourir à un modèle communautaire de travail en équipe. À leur avis, les questions de compétence devraient être réglées en confiant les services de police aux premières nations ou encore en passant des lois ou des ententes leur permettant d'adopter et d'appliquer leurs propres lois et d'administrer leur propre système judiciaire.

12. La surveillance policière et les jeunes

On a fait état de la nécessité d'améliorer la perception que les jeunes autochtones ont des services policiers.

13. Organes directeurs des services de police locaux – À l'extérieur des réserves

Cet atelier a gravité autour de l'importance de la communication dans le travail d'information et de sensibilisation des commissions et des services de police, ainsi que des collectivités, au sujet des rôles et responsabilités de chacun.

14. La surveillance policière et l'alcool

Les participants à cet atelier ont examiné la nécessité d'une campagne axée sur la collectivité autochtone et mettant en lumière des mesures de rechange et de prévention.

15. La surveillance policière et les victimes

Au nombre des questions examinées, mentionnons la nécessité de centres de ressources autochtones à l'intention des contrevenants autochtones et celle de mesures d'aide aux victimes, dont le recours aux centres de réharmonisation et la prestation de cours de formation et de ressources spécialisées dans l'aide aux victimes. Il faut déterminer les problèmes qui existent au sein du système judiciaire actuel.

RECOMMANDATIONS

Voici quelques-unes des 229 recommandations formulées à l'issue du colloque :

1. qu'on prévoie, à l'intention des contrevenants autochtones, un plus grand nombre de centres de ressources, de traitement et de réharmonisation,

ainsi que d'équipes spécialisées dans les conflits familiaux, d'intervenants en situation d'urgence et de conseillers pour les victimes de violence sexuelle;

2. que soit mise en oeuvre une loi permettant la représentation des autochtones au sein des commissions de police de l'ensemble de la province;
3. qu'une initiation obligatoire aux différences culturelles soit offerte pour sensibiliser les agents de police et les juges aux cultures autochtones, ainsi qu'aux questions qui les intéressent et à leurs collectivités;
4. que l'Ontario Native Council on Justice fasse un rapport spécial sur les progrès réalisés jusqu'ici dans la mise en oeuvre des présentes recommandations et de celles formulées antérieurement au sujet des services de police autochtones;
5. que soient mis en oeuvre pour les jeunes des programmes communautaires et d'autres sur l'alcoolisme;
6. que soit constituée une commission panontarienne composée d'anciens, de représentants des services de santé autochtones, d'agents de police et d'éducateurs, et ayant pour mandat, entre autres, d'examiner la question de l'incarcération liée à l'alcool et les autres sous-jacentes, p. ex., la violence physique et sexuelle qui a régné dans les pensionnats;
7. que la surveillance policière des territoires autochtones soit assurée par des autochtones;
8. que le ministère du Solliciteur général soit doté d'un centre d'orientation en matière de surveillance policière autochtone;
9. qu'un groupe de travail tripartite soit créé et chargé d'examiner la possibilité d'implanter des systèmes judiciaires autochtones en Ontario;
10. que les questions de compétence soient réglées en confiant les services de police aux premières nations ou encore en passant des lois ou des ententes leur permettant d'adopter et d'appliquer leurs propres lois;
11. que la Police provinciale de l'Ontario établisse un poste de liaison avec les agents de police autochtones, de concert avec les autres intervenants, et qu'une vaste gamme d'incitatifs soit arrêtés en vue de recruter et de maintenir en poste des agents autochtones qui devront avoir le même statut que leurs collègues non autochtones;
12. que des comités communautaires autochtones soient créés et chargés de cerner les problèmes et d'y apporter des solutions;
13. que soient prolongées les périodes d'affectation des agents postés dans certaines régions et que ceux-ci soient plus visibles au sein des collectivités.

▲ Le projet de société des Atikamekw et des Montagnais et l'avenir constitutionnel du Québec

AUTEUR : Conseil des Atikamekw et des Montagnais
ANNÉE : 1990
AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations
SUJETS : Relations entre les gouvernements provinciaux et les autochtones, autonomie gouvernementale, Constitution, revendications
SUJETS SECONDAIRES : Terres publiques, ressources, droits, structures et processus de négociation, revendications globales
SOURCE : Organisme autochtone local

CONTEXTE

Ce rapport, destiné au comité de l'Assemblée nationale sur l'avenir constitutionnel du Québec, visait à fournir des renseignements généraux aux membres de ce groupe.

OBJET

L'objet de ce rapport était de résumer les droits des Atikamekw et des Montagnais, d'expliquer les principes sous-jacents à leur projet de société et de le justifier à partir des normes internationales présidant à la reconnaissance des droits des peuples autochtones et, enfin, d'énoncer les 11 principes qui guident leurs négociations avec le Québec et le gouvernement fédéral en matière de revendications territoriales.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Quatre questions sont examinées dans ce rapport :

1. Les droits des premières nations

Le 20 mars 1985, l'Assemblée nationale du Québec a adopté une résolution reconnaissant à toutes les premières nations du Québec les droits suivants :

a) le droit à l'autonomie au sein du Québec;
b) le droit à leur culture, à leur langue et à leurs traditions;

c) le droit à la propriété et à la maîtrise foncières;

d) le droit de chasser, de pêcher, de cultiver et de gérer les ressources fauniques;

e) le droit de participer au développement économique du Québec et d'en tirer profit afin d'être en mesure de se développer à titre de nations distinctes et d'exercer leurs droits à l'intérieur de la province.

Cette résolution a été considérée comme une percée très importante par suite de l'échec des négociations constitutionnelles avec le gouvernement fédéral et de l'absence du Québec à la table. Elle garantit aux autochtones les droits énoncés, sans toutefois protéger ceux que leur confère la Constitution du Canada, dans l'éventualité où le Québec se séparerait du reste du pays.

2. Le «projet de société» des Atikamekw et des Montagnais

Le «projet de société» des Atikamekw et des Montagnais vise à exprimer deux notions fondamentales : la relation avec les terres ancestrales et la persistance d'une culture distincte. Les auteurs citent l'exemple des vols militaires à basse altitude au Labrador pour illustrer la menace qui pèse sur la relation pacifique avec ces terres. Ils avancent que, dans ses évaluations des incidences environnementales, le ministère de la Défense nationale n'a pas tenu compte de l'importance de cette relation. Atikamekw et Montagnais affirment en outre que les politiques et les programmes assimilateurs des gouvernements, qui empêchent de bien apprécier leur patrimoine culturel, menacent le caractère distinct de leur culture.

Les moyens qui pourraient servir à réaliser leur projet sont variés. Atikamekw et Montagnais ont exprimé le souhait de prendre part aux débats publics comme celui qui touche l'énergie. On pourrait aussi faire des efforts particuliers pour enrichir et favoriser les discussions locales sur ce projet de manière à en communiquer les principes fondamentaux. D'après les auteurs du rapport, le meilleur moyen de mettre le projet en branle est cependant de négocier avec les gouvernements. Malheureusement, ceux-ci ont tendance à articuler les négociations autour des besoins actuels des collectivités autochtones et non sur les objectifs à long terme du développement. Cette approche fait fi de la notion des «ententes dynamiques», qui peuvent être interprétées avec souplesse et facilement modifiées, et elle est qualifiée de principal obstacle au succès du projet.

3. Normes internationales actuelles reconnaissant les droits autochtones

La *Déclaration universelle des droits des peuples autochtones* des Nations Unies confère les droits suivants :

a) le droit à l'autodétermination;

b) la protection contre l'ethnocide;

c) le droit de propriété et d'usage des terres actuelles et ancestrales;

d) la protection contre la saisie des terres sans un consentement exprimé librement;

e) le droit de revendiquer les ressources ou leur valeur;

f) le droit de participer à la prise des décisions, par l'État, sur toutes les questions les intéressant;

g) le droit d'être autonomes pour toutes questions concernant leurs affaires intérieures;

h) le droit d'entretenir et d'étendre des rapports avec des peuples autochtones d'outre-frontière;

i) le droit à des procédures équitables pour résoudre les conflits avec l'État.

La mise en oeuvre de ces normes internationales, dans le cadre de négociations avec les gouvernements fédéral et québécois, se poursuit depuis 1979, et en particulier depuis 1986. Elle comporte trois étapes :

a) un accord cadre et une entente sur des mesures provisoires ont été conclus, respectivement en 1988 et 1989, pour aider à structurer les négociations et répondre aux besoins du moment (c.-à-d. créer des réserves fauniques et analyser les répercussions socio-économiques);

b) un protocole d'entente a été signé en 1990 en vue de définir les principes applicables aux négociations dans des domaines comme le territoire, l'autonomie, les activités traditionnelles, la compensation, le règlement des conflits et les mécanismes de modification;

c) une entente finale ou un traité sur les revendications territoriales, donnant pleinement effet aux principes énoncés précédemment, a été signé.

Au moment de la présentation de ce rapport, les négociations entre les Atikamekw et les Montagnais et les gouvernements fédéral et provincial étaient au point mort, en partie parce que ce dernier était perçu comme favorisant l'industrie forestière.

4. Principes régissant les négociations avec le Québec

Voici les 11 principes qui continuent de guider les Atikamekw et les Montagnais dans leurs négociations :

a) leurs droits à l'autonomie à titre de nation;
b) leurs droits sur toutes les terres de la péninsule est du Québec-Labrador;
c) la nécessité d'éviter l'extinction avant de parvenir à une entente;
d) la nécessité d'une compensation pour toutes les atteintes passées et présentes à leurs droits;
e) l'opposition à tout nouveau projet de mise en valeur des ressources tant que leurs droits ne seront pas pleinement reconnus;
f) l'entière maîtrise des ressources dans l'avenir;
g) la prise en main de la responsabilité de la mise en valeur des ressources renouvelables et non renouvelables;
h) le pouvoir d'utiliser les recettes de l'exploitation des ressources aux fins de la planification économique;
i) le droit de contrôler les divers aspects de leur développement;
j) la nécessité d'orienter leurs priorités en matière de développement en fonction de leurs traditions;
k) l'égalité dans les négociations.

RECOMMANDATIONS

Aucune recommandation n'a été formulée dans le rapport, celui-ci visant principalement à fournir un ensemble de renseignements aux commissaires.

◆ *Rapport du Comité national mixte sur l'éducation des Autochtones pour la prévention du SIDA* (1990), voir **Rapports d'organismes fédéraux.**

▲ Submission to the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development

---

AUTEUR : Conseil des Indiens du Yukon
ANNÉE : 1990
AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations

SUJETS : Autonomie gouvernementale, Constitution, revendications
SUJETS SECONDAIRES : Structures et processus de négociation, compétences, revendications globales
SOURCE : Organisme autochtone territorial

CONTEXTE

En dépit du fait que les Indiens du Yukon n'ont jamais cédé leurs droits ou titres ancestraux aux terres, le gouvernement du Canada ne les a pas encore définis ni reconnus. Aussi la mise en valeur des ressources par des non-autochtones et l'établissement de ceux-ci au Yukon empiètent-ils sur ces droits et titres depuis la ruée vers l'or de 1898. Les Indiens du Yukon tentent depuis longtemps de régler cette question et de clarifier leur revendication au territoire du Yukon.

Les Indiens du Yukon négocient activement avec le gouvernement du Canada, sous la direction de la Yukon Native Brotherhood depuis 1973, puis dans les années 80 sous celle du Conseil des Indiens du Yukon, en vue de régler leur revendication territoriale. Ce règlement leur permettrait de participer de plus près aux affaires politiques et socio-économiques du Yukon, et de définir leur rôle et leurs droits dans l'utilisation, la protection et la gestion des ressources de ce territoire. Il permettrait aussi, ce qui est encore plus important, de clarifier le titre et les droits des Indiens du Yukon, et de les protéger pour les générations futures.

OBJET

Ce mémoire a pour objet de formuler les préoccupations des Indiens du Yukon à l'égard des revendications touchant ce territoire.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Les auteurs du mémoire décrivent les divers obstacles que les Indiens du Yukon ont dû franchir durant seize années de négociation avec le gouvernement du Canada au sujet de leurs revendications territoriales, et entre autres, les changements de ministres et de négociateurs des revendications territoriales au gouvernement fédéral, ainsi que l'évolution des politiques, des structures de financement et des processus de négociation de cette administration.

Le 29 mai 1989 a été signé un accord cadre clarifiant les principes fondamentaux devant régir une entente définitive sur les revendications territoriales au Yukon. C'est dans cet accord que sont énoncées les conditions à remplir avant de mettre la dernière main à cette entente définitive dans

laquelle seront précisés les droits ancestraux actuellement reconnus et protégés aux articles 25 et 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

RECOMMANDATIONS

Le mémoire ne contient aucune recommandation officielle. En conclusion, le Conseil des Indiens du Yukon exhorte le Canada à reconnaître que les revendications touchant les terres du Yukon représentent pour lui et pour les Canadiens du Nord une occasion unique d'atteindre en partie l'objectif qui a échappé à tous de façon si constante au cours de la Conférence des premiers ministres, soit la mise en place d'institutions gouvernementales reconnues dans la Constitution et convenant aux collectivités locales.

1991

▲ Literacy for Métis and Non-Status Indian Peoples: A National Strategy

AUTEURS : Gabriel Dumont Institute of Native Studies et Applied Research et Ralliement national des Métis

ANNÉE : 1991

AUTOCHTONES VISÉS : Métis, Indiens non inscrits

SUJETS : Éducation, langue

SUJETS SECONDAIRES : Formation des adultes, programmes scolaires, protection et préservation

SOURCE : Organismes autochtones

CONTEXTE

Les campagnes d'alphabétisation destinées aux Métis et aux Indiens non inscrits ont reçu un accueil variable. Les auteurs du document affirment que, jusqu'ici, les programmes n'ont pas tenu compte de leurs besoins particuliers et n'y ont pas répondu. Ceux qui ont conçu ces programmes n'ont pas consulté les organismes des Métis et des Indiens non inscrits, et ces groupes n'ont pas obtenu d'aide à l'égard des programmes qu'ils avaient élaborés ou proposés. L'alphabétisation des autochtones est une question complexe qui est intimement liée aux questions de l'auto-identification et des traditions culturelles.

OBJET

Les recherches effectuées et le compte rendu qui en a été fait avaient pour objet de recommander les mesures à prendre dans les domaines des politiques, des programmes et des stratégies visant à répondre aux besoins des Métis et des Indiens non inscrits sur le plan de l'alphabétisation.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Les auteurs signalent les problèmes suivants à l'égard des programmes d'alphabétisation destinés aux Métis et aux Indiens non inscrits :

1. le peu de connaissances sur les Métis et les Indiens non inscrits, surtout par rapport aux Indiens inscrits;
2. l'absence de structures officielles permettant aux Métis et aux Indiens non inscrits de prendre part à la prestation des programmes, principalement quant à la passation de marchés avec leurs organismes à cet égard;
3. le peu de moyens efficaces de communication entre les services d'alphabétisation et les Métis et les Indiens non inscrits;
4. l'inefficacité de l'élaboration des politiques relatives aux programmes d'alphabétisation;
5. l'absence de politique budgétaire à l'égard des programmes d'alphabétisation destinés aux Métis et aux Indiens non inscrits;
6. la nécessité de structures et de procédures permettant aux Métis et aux Indiens non inscrits de prendre part à l'évaluation des programmes qui leur sont destinés;
7. l'imbroglio des compétences en matière de prestation des programmes d'alphabétisation;
8. l'efficacité incertaine des conseils d'alphabétisation pour répondre aux besoins des Métis et des Indiens non inscrits;
9. l'absence de principes et de cadre pédagogique applicables à l'élaboration des programmes;
10. la nécessité d'une certaine entente sur le sens d'alphabétisation.

Les auteurs ont examiné les programmes existants, à l'égard des Métis et des Indiens non inscrits, et cerné les caractéristiques suivantes dans le cas de ceux qui avaient du succès :

1. maîtrise par la collectivité autochtone locale, et prestation par elle d'une aide et d'activités de promotion;
2. souplesse;

3. activités découlant du programme même et axées sur la culture, la langue et les intérêts des participants;
4. activités visant à rehausser la confiance en soi;
5. systèmes de soutien correspondant aux besoins des bénéficiaires, par exemple, des conseillers métis pour les Métis;
6. méthodes d'enseignement non traditionnelles;
7. climat d'apprentissage chaud et intime;
8. instructeurs attentifs aux besoins de chacun;
9. capacité et volonté de régler au fur et à mesure les problèmes concrets des étudiants.

Outre ces caractéristiques, les auteurs ont énoncé les principes qui suivent afin d'orienter toute campagne d'alphabétisation visant des autochtones, à savoir la reconnaissance :

1. de l'existence de diverses formes d'alphabétisation au sein des collectivités autochtones;
2. de l'expérience interculturelle que représentent les programmes d'alphabétisation en anglais pour les autochtones;
3. des tensions entre la transmission de vive voix des connaissances et l'alphabétisation;
4. du fait que les illettrés ont, pour l'utilisation des langues, des méthodes, des principes et des usages différents de ceux qui connaissent l'anglais ou le français;
5. du fait que l'enseignement de l'anglais par la méthode des essais est une forme étroite et limitée d'alphabétisation dans cette langue;
6. du fait que l'alphabétisation n'est pas nouvelle pour les collectivités et que, dans le contexte actuel, la résistance vise le fait qu'on a favorisé l'enseignement de l'anglais ou du français au détriment des langues autochtones;
7. du fait que la résistance des collectivités autochtones à l'alphabétisation tient à la menace que pose à leur identité culturelle l'assimilation des valeurs étrangères inculquées par l'enseignement de l'anglais ou du français;
8. des profondes divergences d'opinions qui existent entre les collectivités autochtones au sujet des avantages et des inconvénients que comporte l'enseignement de l'anglais ou du français;
9. du riche héritage linguistique que possèdent les autochtones par suite de leurs expériences, tant verbales qu'écrites;

10. du fait que les questions liées à l'enseignement de l'anglais ou du français ne peuvent être examinées indépendamment de celles de la conservation, de la renaissance et du renouvellement des langues autochtones.

RECOMMANDATIONS

Dans l'optique de l'élaboration d'une stratégie nationale d'alphabétisation des Métis et des Indiens non inscrits, les auteurs ont formulé les recommandations suivantes :

1. que soit tenu un colloque national sur les questions touchant l'alphabétisation des Métis et des Indiens non inscrits;
2. que le gouvernement du Canada, les Métis et les Indiens non inscrits conçoivent une campagne d'alphabétisation visant expressément à répondre aux besoins de ces deux groupes autochtones;
3. que le gouvernement du Canada adopte, en matière d'alphabétisation des Métis et des Indiens non inscrits, une loi arrêtant ses critères de financement des programmes qu'il leur destine;
4. que le gouvernement du Canada fasse sien, à l'égard de la prestation des services d'éducation destinés aux Métis et aux Indiens non inscrits du Canada, le principe de la maîtrise de la chose par les intéressés;
5. que le gouvernement du Canada crée des structures d'aide (financière et culturelle) à l'égard de l'éducation des Métis et des Indiens non inscrits;
6. que soit entreprise une étude nationale sur les besoins des Métis et des Indiens non inscrits en matière d'alphabétisation;
7. que soit formée, pour l'alphabétisation des Métis et des Indiens non inscrits, une coalition nationale composée de représentants de ces groupes et ayant pour mandat de diriger les activités de la campagne d'alphabétisation;
8. que soient entreprises des recherches visant à établir les principes et les critères pédagogiques destinés à guider l'élaboration d'un programme d'études, et d'autres à l'intention des Métis et des Indiens non inscrits;
9. que soit créé un conseil national d'alphabétisation des Métis et des Indiens non inscrits, qui aurait pour mandat de réunir les responsables de la campagne d'alphabétisation des Métis et des Indiens non inscrits.

▲ The Métis Commission on the Canadian Constitution

AUTEUR : Métis Society of Saskatchewan
ANNÉE : 1991
AUTOCHTONES VISÉS : Métis
SUJETS : Autonomie gouvernementale, Constitution, organismes et associations
SUJETS SECONDAIRES : Mise en oeuvre, structures et institutions, développement, représentation, appartenance
SOURCE : Organisme autochtone provincial

CONTEXTE

La Métis Commission on the Canadian Constitution a été constituée au moyen d'une subvention fédérale octroyée au Ralliement national des Métis (RNM) et visant à permettre aux peuples autochtones de participer de façon significative aux négociations constitutionnelles. Le RNM a réparti cette subvention entre les divers organismes provinciaux, et le Provincial Métis Council de la Saskatchewan a employé sa part pour mettre sur pied la Métis Commission on the Constitution, en juin 1991.

OBJET

Cette commission avait pour mandat de recueillir les opinions des Métis de la Saskatchewan et de rédiger, pour le Provincial Métis Council, un rapport destiné à faciliter les discussions futures sur les droits des Métis. Ce dernier organisme devait alors s'inspirer de ce rapport pour communiquer les préoccupations constitutionnelles de la Saskatchewan au Métis National Council avant que celui-ci amorce les négociations avec les premiers ministres et les autres organismes autochtones nationaux.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

L'auteur de ce rapport accuse le gouvernement fédéral de génocide en raison de ses méthodes assimilatrices à l'égard des Métis. À son avis, le problème des compétences a fait que ces derniers ont été traités injustement; même s'ils font l'objet de la même discrimination raciale que les autres peuples autochtones, ils ne bénéficient pas des programmes fédéraux et sont écartés

de bon nombre de programmes provinciaux parce que leur ascendance autochtone les place sous la compétence fédérale.

La structure du rapport permet de scruter en détail les conditions actuelles des Métis de la Saskatchewan, d'examiner le fonctionnement des programmes dirigés par eux et de présenter les résultats de consultations publiques et les recommandations correspondantes au Provincial Métis Council.

Le rapport traite de diverses questions clés touchant les Métis de la Saskatchewan :

1. la préservation de la culture;
2. les indicateurs sociaux et démographiques;
3. l'éducation;
4. la santé et les loisirs;
5. la justice;
6. les terres et les ressources;
7. l'autonomie gouvernementale.

1. La préservation de la culture

Selon l'auteur du rapport, de nombreux facteurs menacent actuellement la culture métisse. Le Gabriel Dumont Institute of Native Studies tente de la faire revivre par la recherche, l'élaboration de programmes d'éducation et la préservation de documents culturels. Le droit de chasser, de piéger et de pêcher est également perçu comme capital pour la préservation de cette culture.

2. Les indicateurs sociaux et démographiques

Le rapport présente un profil des Métis. Ceux-ci y sont qualifiés de population très jeune, dont 40 % des membres ont moins de 15 ans. C'est en outre une population pauvre, celle de la Saskatchewan étant la plus pauvre de toutes les populations autochtones du Canada et les mères seules vivant une situation économique particulièrement difficile. La surpopulation est aussi un problème grave, bon nombre de ménages comptant six membres ou plus. La commission a constaté qu'une meilleure participation des Métis aux programmes sociaux, comme celui des garderies, permettrait de mieux adapter ces programmes aux situations particulières des collectivités autochtones. De plus, les jeunes et les femmes doivent être intégrés dans les organes politiques qui tentent de négocier l'avenir de la nation métisse.

3. L'éducation

Le rapport montre comment le peu d'éducation des Métis les a privés des possibilités d'emploi offertes dans bien des régions de la province où l'économie est florissante. Cette situation est aggravée du fait qu'ils n'ont pas aussi facilement accès à l'éducation que les Indiens et les Inuit, et qu'ils doivent souvent franchir de grandes distances pour faire des études supérieures. La commission est d'avis que les Métis doivent acquérir une plus grande maîtrise des programmes d'éducation, de formation et d'emploi administrés actuellement par les gouvernements.

La commission cite en exemple une société de financement et d'investissement, de propriété métisse, qui consent aux Métis des prêts destinés à la mise sur pied ou à l'expansion de leurs commerces et entreprises, et qui les conseille sur la manière de préparer des soumissions et de diriger une affaire.

4. La santé et les loisirs

D'après les statistiques sur la santé fournies par la commission, les taux de mortalité infantile, de suicide, de mort prématurée et d'accident sont plus élevés que dans la population non autochtone. De plus, les équipements récréatifs n'ont pas progressé au même rythme que les collectivités, d'où les problèmes de maîtrise et d'estime de soi, ainsi que de compétence, au sein de celles-ci, ce qui a suscité des problèmes d'alcoolisme et de toxicomanie, surtout chez les jeunes. La commission mentionne que les programmes fédéraux actuels destinés à enrayer ces deux fléaux dans les collectivités autochtones ne visent pas les Métis.

5. La justice

Selon l'auteur, le système de justice a eu sur les Métis un effet dévastateur, en partie parce que ceux-ci n'ont pas les mêmes valeurs culturelles que la société dominante qui fonde ses théories, ses politiques et ses procédures de justice sur ces valeurs. La commission affirme que la seule manière d'amener le système de justice à mieux répondre aux besoins de la communauté métisse est de confier des postes d'autorité, au sein de ce système, à un plus grand nombre de membres de cette communauté.

6. Les terres

D'après la commission, la question foncière demeure une préoccupation centrale des Métis. Les terres et les ressources sont essentielles à toute nation, et pourtant, les droits territoriaux des Métis de la Saskatchewan n'ont pas été reconnus depuis le processus des concessions de terres aux

Métis, qui les a depuis longtemps dépouillés de cette ressource. Les Métis risquent de se faire poursuivre en justice lorsqu'ils exercent le même droit de chasse, de pêche ou de piégeage que les Indiens de la Saskatchewan, ou même que les Dénés qui sont autorisés à franchir les limites des Territoires du Nord-Ouest. Comme on peut le lire dans le rapport, les Métis sont tenus à l'écart de ces pratiques pendant que leurs terres sont distribuées à des gens de l'extérieur qui veulent y mettre en valeur les ressources sur une grande échelle. Selon la commission, pour que la nation métisse continue d'exister, il est essentiel de régler la question foncière et d'attribuer des terres à ses membres afin qu'ils puissent subvenir à leurs propres besoins.

7. L'autonomie gouvernementale

La commission affirme que la communauté métisse a souffert d'avoir été privée de tout pouvoir pendant des générations. Une structure politique a été élaborée récemment en vue de lui donner la possibilité d'être représentée aux niveaux provincial et national; cependant, on considère actuellement cette organisation uniquement comme un organisme de service, et non comme un gouvernement. La commission propose de nombreux changements destinés à transformer la Métis Society of Saskatchewan et le Métis National Council en institutions gouvernementales. L'objectif ultime de la nation métisse est l'autonomie gouvernementale, mais tant que la chose ne sera pas possible, il faudra recourir à des structures de financement comme celles qui sont prévues pour les «provinces moins bien nanties».

RECOMMANDATIONS

De l'avis de la commission, la meilleure façon de reconnaître la nation et les droits des Métis serait de modifier la Constitution du Canada. Une telle modification pourrait être apportée en recourant à formule générale prévue à cette fin, qui requiert l'assentiment de sept provinces représentant plus de 50 % de la population, et celui du gouvernement fédéral. Elle devrait à tout le moins reconnaître aux Métis le droit à l'autodétermination, le droit à une assise territoriale et à l'autonomie gouvernementale, celui de déterminer ceux qui sont membres de leur nation, le droit de se représenter eux-mêmes, le droit à la culture, à la langue et à un patrimoine, celui à l'éducation et à la santé et le droit d'être traités équitablement. S'il n'est pas possible de modifier la Constitution, la commission est d'avis que la constitutionnalisation de ces droits devrait se faire par la conclusion d'ententes bilatérales avec les provinces de l'Ouest et avec le gouvernement fédéral, aux termes de l'article 43 de la Constitution.

Entre temps, la commission estime que, pour satisfaire aux besoins immédiats des Métis, les mesures suivantes s'imposent :

1. la reconnaissance des Métis à titre de peuple autochtone, par le gouvernement fédéral, avec tous les droits consentis aux autres groupes autochtones dans l'ensemble du pays;
2. la délégation de la responsabilité des programmes et services à des organismes métis, afin de les mieux adapter à la situation de leurs bénéficiaires;
3. la participation directe des Métis aux conseils et aux commissions, ainsi qu'à la prestation des services qui leur sont destinés, de manière à rendre plus efficaces les programmes et les services et à les mieux adapter aux besoins des intéressés;
4. la reconnaissance juridique et l'expansion de la Métis Society afin de permettre aux Métis de s'organiser sur le plan politique.

▲ National Unity and Constitutional Reform: Report of the Manitoba Métis Senate Commission

---

AUTEUR : Manitoba Métis Senate Commission
ANNÉE : 1991
AUTOCHTONES VISÉS : Métis
SUJETS : Constitution, organismes et associations
SUJETS SECONDAIRES : Développement, représentation, appartenance
SOURCE : Organisme autochtone provincial

CONTEXTE

Le rapport a été financé par une contribution du très honorable Joe Clark, alors ministre responsable de l'unité canadienne et de la réforme constitutionnelle. Il est le fruit de consultations menées auprès des Métis du Manitoba.

OBJET

L'objet du rapport est d'informer les Métis des questions qui les touchent à l'échelle tant locale que nationale. Il est aussi de les renseigner sur les

événements qui les intéressent, eux et leur nation. Ce rapport porte sur la deuxième série de questions touchant la réforme constitutionnelle.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le rapport gravite autour de l'identité et de l'histoire métisses et des questions touchant l'autonomie gouvernementale, ainsi que des mécanismes et structures auxquels les Métis peuvent recourir pour atteindre leurs objectifs et apaiser leurs préoccupations relativement aux revendications territoriales.

L'auteur du rapport relate l'émergence des Métis, à l'époque de la traite des fourrures, à titre de peuple distinct des Indiens et des Inuit. Il rappelle l'historique de leurs droits ancestraux à l'égard des terres, ainsi que les dispositions de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, selon lesquelles des terres avaient été réservées pour les Métis suivant un système que le gouvernement a par la suite remplacé par celui des certificats et qui les a privés de la propriété foncière et aboli la plupart de leurs droits fonciers.

Le 31 juillet 1991, la Métis Senate Commission (MSC) a présenté à la Manitoba Métis Federation (MMF) un rapport dans lequel elle faisait valoir que les Métis voulaient des changements destinés à donner des résultats concrets. Des rencontres entre les Métis, Joe Clark et le premier ministre Mulroney ont suivi. La MSC a pris une autre initiative, appelée «Canada Watch», en vue d'inciter tous les Métis à surveiller les activités des gouvernements fédéral et provinciaux, les groupes autochtones et inuit, les groupes d'intérêts spéciaux et les Métis eux-mêmes.

D'après ce rapport, les Métis cherchent à établir divers types d'institutions gouvernementales qui leur assureraient une plus grande maîtrise sur les décisions qui les touchent. De telles institutions leur conféreraient des responsabilités plus étendues en matière d'éducation, de culture, de services à la famille, de système pénal, d'emploi et de formation, de droits de chasse et de cueillette, ainsi qu'à l'égard de leur assise territoriale.

La commission a aussi traité des mécanismes et les structures auxquels les Métis peuvent prendre part afin de faire valoir leur position, à savoir :

a) le comité parlementaire qui fournit aux Canadiens un moyen de participer au processus de renouvellement du Canada et par lequel les Métis espèrent étoffer la distinction entre eux et les peuples autochtones;
b) la Commission royale sur les peuples autochtones, qui a entrepris d'examiner un vaste éventail de questions intéressant ces peuples et par qui les Métis peuvent communiquer leurs préoccupations à l'ensemble des Canadiens;

c) le Comité de la réforme électorale, qui examine la possibilité de créer des circonscriptions électorales autochtones;

d) le Manitoba Constitutional Task Force, qui a tenu des audiences publiques et examiné les recommandations du Meech Lake Task Force afin de déterminer celles qui sont encore pertinentes aujourd'hui.

La commission a aussi examiné certaines préoccupations relatives aux revendications territoriales. Cette partie s'inspire d'une allocution prononcée par Thomas Berger, avocat représentant les Métis du Manitoba dans l'affaire des revendications territoriales faites au gouvernement de cette province. Cette affaire visait à établir que les Métis sont l'un des peuples autochtones du Canada et, de ce fait, ont des droits fonciers, dont celui de négocier des ententes sur le règlement des revendications territoriales. Comme l'affirme Berger, ces droits sont garantis dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, qui porte que 1,2 million d'acres de terre ont été réservées pour les Métis et pour leurs enfants. Les mesures prises ultérieurement par le gouvernement ont sapé ces droits. En effet, celui-ci a suspendu la distribution des terres pendant sept années au cours desquelles des colons venus de l'Ontario ont envahi l'assemblée législative du Manitoba et se sont emparés des terres destinées aux Métis. La nouvelle assemblée législative a alors adopté une loi portant que les dispositions de l'*Infant Protection Act* ne s'appliquaient pas aux enfants métis, ce qui dépouillait de ses pouvoirs le fiduciaire détenant ces terres et permettait aux spéculateurs de les acheter aux enfants. Enfin, l'assemblée législative a taxé les terres.

Enfin, la commission rapporte les commentaires et observations des commissaires :

1. les futures positions constitutionnelles devront être le fruit d'un processus de consultation de la masse, et non pas uniquement de l'élite métisse;
2. les Métis doivent être mieux informés des questions qui touchent leur vie directement;
3. la force des Métis réside au niveau des collectivités locales.

RECOMMANDATIONS

Dans ses recommandations, la commission fait valoir la nécessité de renforcer les effectifs au niveau local. Elle propose que la MMF établisse un réseau de communication permettant de rendre l'information plus accessible et qu'elle élabore un programme destiné à sensibiliser les Métis intéressés et le grand public.

◆ *Les chemins de la réussite : stratégie de l'emploi et de la formation des autochtones* (1991), voir **Rapports d'organismes fédéraux.**

▲ Report of Public Hearings on Constitutional Reform and Canadian Unity

AUTEUR : Métis Nation of Alberta
ANNÉE : 1991
AUTOCHTONES VISÉS : Métis
SUJETS : Autonomie gouvernementale, Constitution
SUJETS SECONDAIRES : Droits, structures et processus de négociation, mise en oeuvre, structures et institutions, compétences, documents, développement
SOURCE : Organisme autochtone provincial

CONTEXTE

Une «commission» de la réforme constitutionnelle et de l'unité canadienne, rattachée à la Métis Nation of Alberta (MNA), a été constituée pour chacune des six zones représentées au sein de cette dernière. Ces six commissions se composaient toutes de six Métis représentant les anciens, les femmes et les jeunes métis albertains. Chacune a tenu des audiences publiques dans des collectivités métisses choisies à l'intérieur de sa zone.

OBJET

Ces commissions avaient pour mandat de recueillir les opinions et recommandations particulières des Métis sur un vaste éventail de questions constitutionnelles. Cette opération a été entreprise en réponse aux propositions constitutionnelles faites par le gouvernement fédéral en octobre 1991.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Voici les principaux sujets de préoccupation qui ont été exprimés :

1. Autonomie gouvernementale

Au cours des travaux des commissions, des modèles d'administrations autonomes possédant une assise territoriale, et d'autres n'en possédant pas, ont été étudiés. Le premier modèle a été tiré de l'entente de colonisation conclue entre huit établissements métis et le gouvernement de l'Alberta. Dans cette entente, la province a conféré à ceux-ci les pouvoirs législatifs touchant nombre de questions locales, concernant en tout 1,25 million d'acres de terre, leur donnant ainsi le statut de quasi administration municipale à l'égard de ces terres. L'administration possédant une assise territoriale serait élue indirectement, chaque établissement désignant cinq conseillers qui, à leur tour, éliraient un président comme porte-parole. Ces présidents formeraient le conseil général des établissements métis qui serait coiffé par un président, un vice-président, un secrétaire et un trésorier.

Le modèle d'administration dépourvu d'assise territoriale suppose la détermination des administrations métisses de la province et du pays tout entier, qui devraient être reconnues par voie de modification de la Constitution. Chaque administration élirait des représentants qui formeraient une administration métisse autonome, responsable d'assurer les programmes et les services destinés aux Métis. De cette manière, ceux-ci pourraient exercer leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, qu'ils possèdent ou non des terres.

2. Assise territoriale métisse

La situation des Métis de l'Alberta est unique puisque ces derniers sont les seuls au Canada à posséder des terres. Pour que ceux des autres provinces soient traités équitablement, il faudra examiner leurs revendications territoriales. Selon la MNA, le gouvernement fédéral a refusé de reconnaître l'entente de règlement conclue avec elle par le gouvernement de l'Alberta parce que cela aurait créé un solide précédent qui aurait beaucoup raffermi la position des Métis dans leurs négociations territoriales futures.

3. Recensement et enregistrement des Métis

Comme la nation métisse est très disséminée sur le territoire du Canada, on n'en connaît pas le nombre. C'est ce qui donne toute son importance au recensement des Métis, qui permettrait de mieux évaluer les besoins de l'ensemble. Pour l'exécuter, une aide financière du gouvernement fédéral serait requise.

4. Réactions à certaines propositions constitutionnelles fédérales

La commission a examiné les propositions constitutionnelles fédérales qui concernent les droits de propriété, la nécessité que les Métis participent aux nouvelles négociations et l'autonomie gouvernementale. En règle générale, la MNA a fait valoir que les droits de propriété devraient être définis clairement, puisqu'une définition vague risquerait de nuire aux revendications territoriales futures. De plus, la nation métisse a pris pour position qu'elle doit négocier l'autonomie gouvernementale indépendamment des Indiens et des Inuit.

RECOMMANDATIONS

La MNA mentionne expressément dans son rapport qu'elle ne formule aucune recommandation précise à l'égard des questions abordées, mais qu'elle exprime plutôt des idées que les Métis aimeraient voir examiner et qui pourront être évoquées au cours des négociations futures avec les gouvernements fédéral et provinciaux.

◆ *Report of the British Columbia Claims Task Force* (1991), voir **Volume 3, Colombie-Britannique**.

◆ *Report of the Northern Economic Development Task Force* (1991), voir **Volume 3, Saskatchewan**.

▲ Towards Linguistic Justice for First Nations: The Challenge: Report on the Aboriginal Languages and Literacy Conference

AUTEUR : Assemblée des premières nations
ANNÉE : 1991
AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations
SUJET : Langue
SUJETS SECONDAIRES : Protection et préservation, promotion
SOURCE : Organisme autochtone national

CONTEXTE

L'Assemblée des premières nations (APN) s'intéresse depuis longtemps aux question liées à la langue et à l'alphabétisation. En 1972, de concert avec la Fraternité des Indiens du Canada, elle a publié le document *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*, dans lequel elle fait valoir la nécessité de créer des centres culturels pour protéger les langues autochtones. En 1986, elle a constitué un comité directeur sur l'éducation en vue d'examiner la situation précaire de ces langues et du patrimoine linguistique autochtone. Les efforts de ce comité ont mené à la tenue, en janvier 1988, d'une conférence qui a mené à l'élaboration d'une politique linguistique fondée sur les besoins des premières nations. La lutte visant à instaurer cette politique a amené, entre autres, la présentation du projet de loi C-269, mesure d'initiative parlementaire intitulée *Loi constituant la Fondation des langues autochtones*, qui a été rejetée à la Chambre des communes en 1989. Pour intensifier la portée des pressions exercées, l'APN a été invitée à recueillir des statistiques visant à mesurer l'étiolement des langues autochtones. Ces statistiques ont été présentées à la conférence appelée First Nations Languages and Literacy Conference, dans le document intitulé *Towards Linguistic Justice*.

OBJET

Ce rapport présente les résultats documentés de recherches qui constituaient une première démarche en vue d'élaborer une stratégie à long terme visant à revitaliser les langues autochtones. Cette conférence a fourni aux participants l'occasion de réagir aux recommandations formulées dans le rapport.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

D'après les conclusions énoncées dans *Towards Linguistic Justice*, 66 % des langues autochtones connaissent actuellement un déclin, sont menacées ou ont atteint un point critique. Trois manques principaux y sont signalés aux niveaux :

1. du financement;
2. des documents pédagogiques;
3. de la compétence des professeurs.

En règle générale, l'auteur du rapport affirme que le système d'éducation d'inspiration européenne dont est doté le Canada ne répond pas aux divers besoins linguistiques des premières nations. Il formule les recommandations suivantes dans *Towards Linguistic Justice* :

1. la Constitution canadienne devrait conférer aux langues autochtones un statut égal à celui de l'anglais et du français;
2. les bandes devraient adopter pour leurs collectivités des règlements en langue autochtone et créer des commissions linguistiques pour chaque collectivité ou tribu;
3. des commissions/conseils linguistiques devraient être créés et chargés des initiatives et activités de planification linguistique;
4. une stratégie de revitalisation des langues autochtones devrait être arrêtée;
5. une fondation des langues autochtones et de l'alphabétisation devrait être instituée dans le cadre d'un projet de loi sur les langues autochtones du Canada (que présenterait l'APN);
6. des mécanismes et des ressources devraient être affectés, aux niveaux national et régional, à la planification et à la réalisation d'initiatives en matière d'alphabétisation.

Les participants à la conférence ont aussi examiné la question d'un projet de loi sur les langues autochtones, élément nécessaire de la cinquième recommandation, qui ferait valoir la langue, l'alphabétisation et l'éducation à titre de droits. Pour eux, les langues autochtones sont celles des fondateurs de ce pays et devraient être traitées et reconnues à ce titre. L'objet de ce projet de loi serait de prescrire que tous les documents juridiques visant les peuples autochtones, dont les lois, ordonnances, règlements et règles, devraient être présentés dans la langue des intéressés.

RECOMMANDATIONS

Les participants à la conférence ont réagi aux recommandations formulées dans *Towards Linguistic Justice*, dont on a parlé plus haut, ainsi qu'au rapport *Ma langue à moi*, présenté en 1990 par le Comité permanent des affaires autochtones. Voici leurs réactions :

1. les participants ont appuyé à l'unanimité l'attribution aux langues autochtones d'un statut égal à celui du français et de l'anglais;
2. certains ont proposé que les gouvernements fédéral et provinciaux reconnaissent l'usage des langues autochtones en remplaçant les noms actuels de langues, de localités et de personnes par des noms ancestraux et traditionnels;
3. les participants ont aussi appuyé la recommandation voulant que l'usage des langues autochtones soit préconisé au sein de leurs collectivités, faisant valoir que les pressions doivent venir de l'intérieur de celles-ci;

4. certains ont suggéré que ces langues soient employées couramment, par exemple, dans les réunions des conseils de bande;
5. on a aussi favorisé la création d'une commission linguistique qui aurait pour mandat de superviser les activités en matière d'alphabétisation, de langue et d'éducation à tous les niveaux;
6. les participants ont proposé que Affaires indiennes et du Nord Canada fournisse les ressources nécessaires pour mettre en oeuvre le projet de stratégie de revitalisation des langues autochtones, qui aurait pour objectif de promouvoir, préserver et maintenir ces langues;
7. ils ont affirmé que la planification et la réalisation de l'instruction des autochtones commencent dès la prime enfance et englobent l'enseignement postsecondaire, l'éducation permanente et celle des adultes;
8. tous les participants se sont prononcés en faveur de la création de la fondation des langues autochtones et de l'alphabétisation, qui aurait pour mission de coordonner les activités et de répartir les fonds, et ils ont appuyé la rédaction, par l'APN, d'un projet de loi sur les langues autochtones qui en prévoirait la mise sur pied;
9. ils ont recommandé que cette fondation ait son siège à Ottawa et commence sans tarder à exercer des pressions auprès des députés;
10. un appui massif a aussi été exprimé à l'égard de la nécessité de prévoir et de déterminer des mécanismes destinés à entreprendre des activités liées aux langues autochtones et à l'alphabétisation au niveau local, le niveau national ayant pour mission de favoriser l'élaboration de plans d'action;
11. les participants sont convenus que le gouvernement du Canada devrait adopter une loi favorisant les programmes appropriés d'alphabétisation en langue maternelle que détermineront les premières nations.

▲ Voices of the Talking Circle

AUTEUR : Yukon Aboriginal Languages Conference
ANNÉE : 1991
AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations
SUJETS : Langue, communications
SUJETS SECONDAIRES : Protection et préservation, promotion
SOURCE : Organisme bipartite (territorial-autochtone)

CONTEXTE

Du 10 au 12 avril 1992 a eu lieu la première Yukon Aboriginal Languages Conference, dans l'immeuble administratif du Conseil des Indiens du Yukon (CIY). Cette rencontre visait à célébrer les langues autochtones de ce territoire et à honorer ceux qui se vouaient depuis de nombreuses années à la survie de ces langues. Plus de 200 anciens, parents et jeunes de toutes les régions du Yukon et des alentours ont alors formé un cercle traditionnel de la parole en vue d'échanger.

OBJET

Ce document est source de sagesse et d'inspiration pour les autochtones et non-autochtones qui se vouent à la préservation, à l'épanouissement et à l'amélioration des langues autochtones au Yukon.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

En tout, dix cercles de la parole distincts ont réuni des participants de chaque groupe linguistique du Yukon. Voici les principales idées que ceux-ci y ont exprimées :

1. il est nécessaire que les jeunes apprennent à la fois l'anglais et leur langue autochtone;
2. la communication avec les jeunes est importante;
3. les enseignants ne peuvent, seuls, sauver les langues autochtones; ils ont besoin de l'appui des milieux familial et communautaire;
4. les anciens doivent être des chefs de file dans la promotion et la protection des langues;
5. l'autodétermination est essentielle à la survie des langues autochtones.

Au cours des cercles de la parole, les anciens ont fait valoir cinq points essentiels :

1. la langue, la culture et l'identité sont indissociables;
2. tous les groupes linguistiques sont résolus à assurer la survie de leur langue, de leur histoire orale et de leurs traditions autochtones;
3. la famille et la collectivité doivent être les foyers premiers et privilégiés des efforts en vue de préserver, d'épanouir et d'améliorer les langues autochtones;
4. les anciens veulent participer activement aux activités familiales, communautaires et scolaires en matière de langue et de culture;

5. la connaissance et le partage de leurs langues et de leurs traditions peuvent procurer aux autochtones un sentiment d'intégrité et de satisfaction.

Outre les cercles de la parole multilingues, chaque groupe linguistique (soit les Gwitch'in, Han, Nakani, Tutchoni du Nord, Tutchoni du Sud, Tagish, Tlingit et Upper Tanana) en a tenu un dans sa langue et formulé des recommandations particulières à ses membres. Chacun a élaboré une stratégie de préservation, assortie d'objectifs précis, et proposé des projets, activités, ressources et méthodes d'enseignement destinés à lui permettre de réaliser ces objectifs.

RECOMMANDATIONS

Chaque groupe linguistique a recommandé diverses mesures pour préserver sa langue, dont celles-ci, qui sont communes à plusieurs groupes :

1. que chaque groupe linguistique se donne pour priorité de renforcer sa langue;
2. qu'on favorise le recours aux anciens, à titre de linguistes, dans la formation linguistique;
3. que les lois des divers gouvernements, les ententes sur les revendications territoriales et les programmes et services existants contribuent à préserver, à épanouir et à améliorer les langues;
4. que la formation linguistique se fasse aux niveaux communautaire, familial, personnel et scolaire;
5. qu'on utilise plus efficacement les médias pour assurer le contact avec la langue;
6. qu'on élabore des programmes de formation à l'enseignement des langues;
7. que se poursuivent l'enregistrement des langues et le développement des ressources linguistiques;
8. qu'on procède à l'établissement de recueils d'expressions et de dictionnaires en langues autochtones.

1992

▲ Orientations aborigènes pour la coexistence au Canada : document nº 1 de la Commission d'enquête sur la Constitution du Conseil national des autochtones du Canada

AUTEUR : Commission d'enquête sur la Constitution; coprésidents : Pat Brascoupé et Martin Dunn

ANNÉE : 1992

AUTOCHTONES VISÉS : Tous les autochtones

SUJETS : Constitution, autonomie gouvernementale

SUJETS SECONDAIRES : Droits, développement

SOURCE : Organisme autochtone national

CONTEXTE

La Commission d'enquête sur la Constitution, du Conseil national des autochtones du Canada (CNAC), a été établie et chargée de scruter le dialogue constitutionnel sur les peuples autochtones en vue de fonder sur la coexistence et le respect les nouveaux rapports avec les sociétés voisines. Dans ce rapport, la Commission présente une première série de suggestions visant à favoriser l'éclosion de nouveaux rapports entre les sociétés autochtone et non autochtone du Canada.

OBJET

L'objet de ce rapport est de proposer des idées en vue d'une réflexion et d'échanges, mais aussi de susciter des discussions et de recueillir d'autres opinions sur la position du CNAC et sur les orientations qu'il devrait prendre en matière constitutionnelle.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Les auteurs du rapport expliquent le rôle important que les peuples autochtones ont joué dans l'évolution et le développement du Canada, mais aussi comment les non-autochtones l'ont oublié. Ce rôle des autochtones, à titre de participants capables et essentiels au processus constitutionnel, a depuis été reconnu en droit constitutionnel par une série de conférences sur les questions

constitutionnelles intéressant les autochtones et par un appui grandissant de la part du public à l'égard de leur position.

Les auteurs du rapport font valoir l'exclusion des autochtones au moment de l'énoncé des conditions de la Confédération, et la nécessité d'établir de nouveaux rapports permettant la coexistence du Canada et des autochtones. D'après la Commission, ces conditions pourraient être formulées dans des traités, en raison surtout du fait que ceux-ci sont fondés sur l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, où il est prévu que toute nouvelle modification à la Constitution doit se faire par traité entre le Canada et les peuples autochtones. De plus, et le CNAC et l'Assemblée des premières nations ont proposé la conclusion d'un traité national confirmant les rôles divers des grandes institutions fédérales. Une idée que la Commission propose à la réflexion des intéressés consisterait, pour les peuples autochtones, le Canada français et le Canada anglais, à conclure un pacte visant à consacrer les conditions de la coexistence.

Les auteurs font valoir la nécessité d'établir, à l'égard de l'ensemble des mesures immédiates et futures, l'ordre de priorité suivant :

1. assurer l'égalité de garantie des droits et la mobilité de ceux-ci;
2. reconnaître, au cours même des discussions constitutionnelles qui se déroulent au Canada, que les peuples autochtones forment des sociétés distinctes avec leurs langues, leurs cultures et leurs institutions propres, et qu'ils constituent des éléments fondamentaux du Canada;
3. confirmer clairement le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, négocier de nouveaux arrangements fiscaux et garantir aux collectivités autochtones l'accès aux terres et aux ressources;
4. constitutionnaliser un mécanisme de règlement des différends qui soit juste et expéditif;
5. adopter une méthode communautaire de recherche de solutions aux problèmes nationaux;
6. arrêter une nouvelle formule de traité, avalisée par les chefs autochtones, qui comporte des mécanismes permettant de régler clairement les différends;
7. assurer l'unité entre les peuples autochtones, en tenant, par exemple, une variante du Sommet autochtone, afin de les aider à arrêter une position commune sur les questions cruciales;
8. adopter pour ligne de conduite qu'il faut obtenir l'assentiment des peuples autochtones aux changements fondamentaux, et l'appuyer en instituant

des mécanismes communautaires qui prêtent à des discussions significatives et fournissent des orientations aux dirigeants nationaux.

RECOMMANDATIONS

La commission ne formule aucune recommandation officielle, proposant plutôt les questions exposées plus haut à la discussion et sollicitant des réactions.

▲ The Métis Women's Perspective on National Unity and Constitutional Reform

---

AUTEUR : Association des femmes métisses du Manitoba
ANNÉE : 1992
AUTOCHTONES VISÉS : Femmes métisses et autochtones
SUJETS : Autonomie gouvernementale, participation à la vie politique
SUJET SECONDAIRE : Compétences
SOURCE : Organisme autochtone provincial

CONTEXTE

Ce rapport a été rendu possible grâce à une aide financière fédérale. Sa préparation a été entreprise dans le cadre du processus constitutionnel et visait à recueillir l'opinion des femmes métisses sur l'état des discussions constitutionnelles.

OBJET

Ce rapport reprend les propos consignés aux réunions tenues en 1991. Il expose les opinions des métisses sur diverses questions concernant leur vie courante, notamment sur les négociations constitutionnelles d'alors.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Ce rapport traite de beaucoup de questions qui ont été débattues au cours des négociations constitutionnelles. Même si les femmes métisses s'intéressent à nombre des mêmes choses que les autres Canadiennes, leur héritage les amène à se préoccuper d'autres questions, dont la reconnaissance constitutionnelle,

l'autonomie gouvernementale, l'éducation, l'identité, la protection de l'enfance, la langue et la représentation.

Même si les Métis favorisent la reconnaissance de leur nation dans la Constitution, il ressort clairement de ce rapport que, si on les reconnaît comme «autochtones», ils se verront imposer une définition confondant leur identité propre avec les cultures et l'histoire particulières des premières nations. Étant donné leur patrimoine unique, ils ont des racines à la fois autochtones et européennes et ne tolèrent pas l'idée d'un Canada divisé.

Voici la définition de l'autonomie gouvernementale, que cette consultation a permis d'énoncer : «maîtrise et administration des programmes et des services applicables à la vie courante, assorties des pouvoirs législatifs nécessaires pour gérer ces domaines». On croit que l'autonomie gouvernementale résoudrait bien des inégalités au sein des programmes et des services. D'après les auteurs du rapport, l'autonomie gouvernementale n'est pas le seul problème, mais tant que celui-ci ne sera pas classé, d'autres seront impossibles à régler comme il faut.

Les auteurs du rapport reprochent au gouvernement fédéral de financer l'éducation des Indiens inscrits, mais non pas celle des Métis. Les consultations ont permis de constater que ceux-ci s'inquiètent vivement de cette question, étant donné que le manque d'éducation, ou de ressources permettant d'y accéder, entraîne et prolonge une situation que les auteurs qualifient d'«apartheid économique». Le manque d'instruction empêcherait les Métis de mettre sur pied et de doter en personnel leurs propres administrations autonomes de gouvernement et de prestation de services.

D'après les auteurs, bon nombre de Métis se disent «Blancs», ce qui a suscité une foule de problèmes au sein de leur collectivité. Ceux qui agissent ainsi commencent par avoir honte de leurs familles, puis ils en viennent à détester l'attitude qui leur a fait cacher leurs origines et ils en éprouvent peine et remords. Ceux qui n'adoptent pas cette attitude rejettent souvent la partie de leur histoire qui a fait d'eux des étrangers.

Les femmes métisses estiment que les responsables des services à l'enfance et à la famille ont trop souvent eu tendance à placer leurs enfants dans des foyers non métis. Les Métis doivent être investis des pouvoirs législatifs nécessaires pour mettre sur pied leur propre système de protection de l'enfance, d'après les auteurs du rapport qui notent que les organismes autochtones de protection de l'enfance ont déjà, eux, la maîtrise en la matière.

D'après les participants au processus de consultation, les intérêts des Métis ne sont pas bien défendus par les groupes autochtones, qui prétendent pourtant représenter tous les peuples autochtones. On estime que ces groupes

ne s'inquiètent guère des inégalités graves qui existent au niveau du financement et des programmes entre les groupes autochtones, inuit et métis. Les auteurs du rapport affirment que seuls leurs organismes bien à eux permettra aux Métis d'avoir la haute main sur leur propre programme et de veiller à leurs intérêts particuliers.

RECOMMANDATIONS

Les auteurs du rapport n'ont formulé aucune recommandation précise. En règle générale, cependant, ils réclament la reconnaissance des Métis comme peuple autochtone, un financement accru et la délégation de pouvoirs aux Métis afin de hâter la mise en place de l'autonomie gouvernementale.

▲ National Treaty Conference: Indigenous Treaties – Self-Determination: Past-Present-Future: Final Report

AUTEUR : National Treaty Conference

ANNÉE : 1992

AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations

SUJETS : Autonomie gouvernementale, Constitution, relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones, droits fonciers issus de traités

SUJETS SECONDAIRES : Droits, structures et processus de négociation, développement, traités, revendications

SOURCE : Autre organisme autochtone

CONTEXTE

L'idée de tenir une conférence a germé en novembre 1991 lorsque l'Assemblée des premières nations a été saisie d'un projet visant à examiner les préoccupations et questions urgentes concernant les premières nations et leurs traités. La première National Treaty Conference a eu lieu à Edmonton, Alberta, du 6 au 9 avril 1992. Parrainée par les Indiens soumis aux traités 3, 6, 7 et 8 et par l'Assemblée des premières nations, cette rencontre a réuni quelque 2 000 représentants des premières nations, dont des chefs, des conseillers et des anciens.

OBJET

Cette conférence visait à examiner la situation passée, présente et future des traités conclus avec les peuples autochtones et à déterminer leur incidence sur le droit inhérent de ces derniers à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale. Elle visait aussi à établir un consensus sur les droits issus de traités, de manière à préserver l'esprit véritable de ceux-ci pour les générations futures et à permettre d'arrêter la position officielle de l'Assemblée des premières nations en vue des négociations constitutionnelles.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Plusieurs questions importantes, abordées au cours de la conférence, montrent la diversité des premières nations, et pourtant les préoccupations communes de celles-ci ont permis de dégager un consensus. Ainsi, il a été convenu de la nécessité qu'elles poursuivent la reconnaissance et l'application de leurs droits inhérents issus des traités conclus de nation à nation par leurs ancêtres et par la Couronne.

Voici les principes sous-jacents à ces droits, sur lesquels on s'est entendu :

1. les premières nations doivent négocier de nation à nation avec le gouvernement du Canada;
2. les traités conclus par elles sont des ententes sacrées qui doivent être protégées, confirmées et honorées au profit des générations futures;
3. le caractère bilatéral des rapports qui ont mené à la conclusion de traités entre les premières nations et la Couronne doit être maintenu;
4. seules les premières nations parties à un traité particulier peuvent consentir à une mesure affectant ce traité;
5. les autres groupes autochtones qui n'ont pas de droits issus de traités ne peuvent parler au nom des premières nations;
6. les droits issus de traités souverains doivent prendre le pas sur les autres et être mis davantage en relief.

RECOMMANDATIONS

Les participants ont appuyé à l'unanimité la proposition visant à doter l'Assemblée des premières nations d'un conseil des premières nations souveraines soumises à des traités, qui serait chargé d'arrêter des positions et des mécanismes à l'égard de ceux-ci. Ce conseil se composerait de représentants officiels de chaque région soumise à un traité et s'inspirerait

des principes qui suivent, dont le but est de maintenir le caractère sacré et l'intégrité des traités :

1. les premières nations soumises à des traités sont souveraines aux termes de leurs lois sacrées;
2. le statut des traités négociés de nation à nation est sauvegardé et garanti, et la Constitution du Canada respecte la souveraineté des premières nations qui y sont soumises;
3. la Couronne du chef du Canada reconnaît, garantit et honore les droits inhérents et issus de traités des premières nations soumises à des traités;
4. la Constitution du Canada reconnaît et respecte toutes les différences entre les premières nations souveraines parties à des traités et les autres qui, actuellement, ne jouissent pas de droits issus de traités;
5. toutes les lois et ententes non autochtones qui ont une incidence sur les relations régies par des traités doivent être revues entièrement;
6. une révision complète du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* doit être faite afin de régler expressément les relations financières entre la Couronne du chef du Canada et les premières nations souveraines parties à des traités;
7. toute modification de la Constitution ne peut être faite qu'avec l'assentiment des premières nations parties à des traités.

▲ The Report of the Atlantic First People's Constitutional Forum

AUTEUR : Atlantic First People's Constitutional Forum; coordonnatrice pour la région de l'Atlantique : Katherine Sorbey

ANNÉE : 1992

AUTOCHTONES VISÉS : Métis, Indiens non inscrits

SUJETS : Autonomie gouvernementale, Constitution, relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones, droits territoriaux issus de traités

SUJETS SECONDAIRES : Droits, structures et institutions, développement, traités, responsabilités de fiduciaire du fédéral, commissions, processus de négociation

SOURCE : Organisme autochtone régional

CONTEXTE

L'Atlantic First People's Constitutional Forum a réuni les représentants de groupes de revendication formés de Métis et d'Indiens non inscrits des quatre provinces de l'Atlantique. Il a été organisé à la suite d'une série de réunions communautaires dirigées par des animateurs provinciaux en vue de recueillir les opinions des autochtones de l'Atlantique au sujet de la clause Canada et des droits des autochtones vivant à l'extérieur des réserves.

OBJET

Le Forum devait être, pour les autochtones de la région vivant à l'extérieur des réserves, le premier mécanisme leur permettant d'examiner les priorités constitutionnelles. Les méthodes de consultation employées visaient à aider les chefs autochtones à présenter une position bien arrêtée et commune sur la Constitution au cours des négociations futures avec le gouvernement.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le rapport fournit des renseignements sur chacun des cinq organismes de l'Atlantique affiliés au Conseil national des autochtones du Canada : le Native Council of Nova Scotia, le Native Council of Prince Edward Island, le New Brunswick Aboriginal Peoples Council, la Federation of Newfoundland Indians et la Labrador Métis Association. Chaque groupe représente les Métis et les Indiens, inscrits ou non, qui ne vivent pas dans des réserves. Il a pour mandat d'aider les gens de souche autochtone vivant à l'extérieur de réserves à constituer des organismes locaux en vue d'améliorer leurs conditions générales de vie et d'accéder à un certain niveau d'autonomie gouvernementale.

Les questions soulevées au cours des réunions communautaires tenues dans chaque région étaient très semblables pour chaque groupe. En voici la liste :

1. la reconnaissance comme premières nations;
2. la clause Canada proposée;
3. les droits des autochtones vivant à l'extérieur des réserves;
4. la détérioration de la langue et de la culture;
5. l'amélioration de l'éducation des autochtones;
6. l'autodétermination et l'autonomie gouvernementale;
7. la mobilité des droits ancestraux et issus de traités;
8. l'indépendance économique.

Le Constitutional Forum a aussi suscité un certain nombre de discussions clés sur les droits territoriaux, la reconnaissance comme premières nations, les droits issus de traités et l'autonomie gouvernementale.

1. Les Métis se sont dits très inquiets du fait que le gouvernement ne reconnaît pas leurs droits territoriaux, notamment en dépit des progrès dans la négociation des autres revendications autochtones. Ainsi, les Métis du Labrador se préoccupaient du fait que leurs terres ancestrales soient cédées à des groupes de pêche sportive sans même qu'on les consulte; le manque de compréhension de la part des bureaucrates provinciaux et la non-reconnaissance de leur condition d'autochtones ont été cités comme causes de ce problème.
2. En ce qui a trait à la clause Canada, les participants ont qualifié de très importante la reconnaissance de leur peuples à titre de premières nations du Canada et de nations distinctes disséminées dans tout le pays; à leur avis, cette reconnaissance est vitale dans leurs démarches pour se faire reconnaître comme égaux au sein de la Fédération. De plus, affirment-ils, il devrait être mentionné dans la Constitution que tous les gouvernements ont le devoir d'adopter des lois, des politiques et des programmes qui s'appliquent de façon juste et équitable à tous les autochtones et qui respectent leur dignité et leur identité.
3. En ce qui a trait aux droits issus de traités, mentionnés à l'article 25 de la Constitution, les participants au forum ont réaffirmé leur conviction que ces droits propres aux autochtones doivent être accessibles et ne doivent pas être limités par les frontières actuelles, ni modifiés ou renégociés sans le consentement des nations ou peuples autochtones parties à ces traités.
4. Au sujet des dispositions de l'article 35 de la Constitution touchant le gouvernement, les participants ont manifesté la volonté de rétablir des administrations gouvernementales autonomes et démocratiques qui soient responsables à l'égard de leurs peuples et crédibles à leurs yeux, et qui leur rendent des comptes. Ces administrations seraient investies de pouvoirs dans les domaines suivants : terres et ressources, développement économique, langue, culture et éducation, communications, justice et services de police, soins de santé, gestion financière, environnement, logement et élaboration de leurs propres constitutions.

RECOMMANDATIONS

Le rapport du Forum contient un certain nombre de principes reconnaissant la dignité et l'intégrité sociale des peuples autochtones dans la Constitution du Canada. Ces principes sont les suivants :

1. aucune loi ne peut porter atteinte au droit inhérent des premières nations à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale;
2. aucune loi visant les peuples autochtones ne peut être adoptée sans la participation effective de leurs représentants autorisés;
3. dans au moins un an, on devrait adjoindre à la Constitution une annexe énonçant les champs de compétence et les pouvoirs respectifs des gouvernements fédéral, provinciaux et autochtones;
4. une commission constitutionnelle des affaires autochtones devrait être constituée et chargée de recommander les modifications à apporter à cette annexe;
5. ces principes devraient être inscrits dans la Constitution et non modifiables.

◆ *Report of the Saskatchewan Indian Justice Review Committee* (1992), voir **Volume 3, Saskatchewan**.

◆ *Report of the Saskatchewan Métis Justice Review Committee* (1992), voir **Volume 3, Saskatchewan**.

▲ Response of the New Brunswick Aboriginal Peoples Council to the Report of the Commission on Canadian Federalism

Auteur : New Brunswick Aboriginal Peoples Council
Année : 1992
Autochtones visés : Premières nations, autochtones citadins
Sujets : Autonomie gouvernementale, Constitution, programmes et services
Sujets secondaires : Droits, développement
Source : Organisme autochtone provincial

CONTEXTE

Le New Brunswick Aboriginal Peoples Council (NBAPC) représente les autochtones inscrits et non inscrits vivant à l'extérieur de réserves au Nouveau-

Brunswick. Il a présenté ce rapport en réponse à celui de la Commission du Nouveau-Brunswick sur le fédéralisme canadien, publié en janvier 1992.

OBJET

L'objet de ce rapport est de réagir officiellement aux conclusions et aux recommandations de la Commission du Nouveau-Brunswick sur le fédéralisme canadien. En règle générale, son auteur appuie le rapport de cette dernière.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le rapport traite de cinq questions centrales qui correspondent à cinq des six chapitres du rapport de la Commission (aucune réaction n'est donnée à l'égard du chapitre 5, qui porte sur les partenariats linguistiques).

1. Participation des autochtones aux discussions constitutionnelles

Même si cet usage reçoit l'appui de la Commission et du NBAPC, celui-ci s'est dit déçu que la Commission n'ait prévu aucune disposition sur la société distincte que forment les autochtones, comparable à celle du Québec.

2. Programmes nationaux à l'intention des membres vivant hors réserve

Les auteurs du rapport ont constaté que ces membres font appel aux mêmes programmes que les non-autochtones et que cette situation durera tant que l'autonomie gouvernementale ne sera pas réalisée. Ils notent que les membres vivant hors réserve se situent au bas de l'échelle socio-économique et doivent être indemnisés.

3. Union économique

À ce niveau, le problème vient du fait qu'on a regroupé autochtones et non-autochtones dans le domaine provincial de la formation de la main-d'oeuvre.

4. Autochtones du Nouveau-Brunswick

Le NBAPC s'est dit préoccupé par le fait que la Commission n'avait pas mentionné expressément les autochtones vivant hors réserve. La Constitution le préoccupe également; même s'il est en faveur de la suppression de l'article 33 (disposition dérogatoire), le NBAPC veut que cette disposition s'applique aux institutions gouvernementales autonomes afin d'éviter qu'elles soient reléguées au rang des administrations municipales.

5. Institutions fédérales

Le NBAPC affirme que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale garantit la participation des autochtones à ces institutions, notamment au Parlement.

En règle générale, le NBAPC appuie la plupart des recommandations de la Commission.

RECOMMANDATIONS

Le NBAPC a proposé deux recommandations. La première est que les autochtones vivant hors réserve soient reconnus et assurés d'une participation pleine et entière aux négociations sur la mise en oeuvre des recommandations de la Commission. La seconde est que les inquiétudes formulées par le NBAPC dans son document soient exposées au premier ministre provincial; ces inquiétudes concernent la reconnaissance d'une société autochtone distincte, la disposition de retrait, la formation de la main-d'oeuvre, les préoccupations particulières des autochtones vivant hors réserve et leur droit inhérent de participer aux institutions canadiennes.

▲ Self-Government: Our Past Traditions, Our Present Lives, Our Children's Future

---

AUTEURS : Métis Nation–Northwest Territories et Conseil des Indiens du Yukon

ANNÉE : 1992

AUTOCHTONES VISÉS : Métis, premières nations

SUJETS : Autonomie gouvernementale, Constitution, évolution constitutionnelle

SUJETS SECONDAIRES : Droits, structures et processus de négociation, mise en oeuvre, développement

SOURCE : Organismes autochtones territoriaux

CONTEXTE

Les 27 et 28 janvier 1992, des représentants de la Métis Nation of the Northwest Territories et du Conseil des Indiens du Yukon se sont réunis à l'occasion du First Peoples' Forum, à Yellowknife, afin de discuter des droits

ancestraux et de la Constitution du Canada. Parmi eux figuraient des femmes, des hommes, des anciens et des jeunes des collectivités intéressées, mais également des membres des centres d'accueil et de la Native Women's Association.

OBJET

Cette rencontre visait trois objectifs :

1. examiner la question de l'autonomie gouvernementale;
2. passer en revue les initiatives et les priorités en vue des négociations constitutionnelles canadiennes;
3. arrêter une structure conforme à l'approche de la région en ce qui a trait au processus décisionnel et à l'évolution constitutionnelle future.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Diverses questions de vaste portée ont été discutées pendant les deux journées de séance. Les plus importantes étaient les besoins économiques, les changements futurs dans l'économie et la manière de réaliser l'objectif d'autonomie. Voici les préoccupations qui ont le plus marqué les débats :

1. celle que la poussée vers l'évolution constitutionnelle ne relègue au second plan les problèmes graves des autochtones au niveau social et à ceux de l'économie et de l'emploi;
2. la nécessité d'initiatives en matière d'emploi et d'éducation afin d'éliminer les entraves que posent à l'autonomie des autochtones les changements technologiques;
3. la crainte que suscite le conflit possible entre les négociations en cours sur les revendications territoriales et la nécessité d'inclure dans la Constitution des dispositions sur les changements économiques;
4. la crainte que l'autonomie gouvernementale ne soit perçue comme limitée à la prestation de programmes;
5. la crainte que la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale au moyen d'une modification de la Constitution n'influe en rien sur le règlement des revendications territoriales, et que ce règlement et les ententes en matière d'autonomie gouvernementale ne créent aucun précédent et ne soient sans effet sur le droit inhérent des autres nations à l'autonomie gouvernementale;
6. la nécessité de garantir aux femmes autochtones une participation tant à la réalisation de l'autonomie gouvernementale qu'à son exercice;

7. la nécessité de reconnaître l'importance du rôle des anciens et des jeunes au sein des administrations gouvernementales autonomes.

RECOMMANDATIONS

Le rapport ne contient aucune recommandation précise; il présente plutôt les conclusions de cette rencontre sous les rubriques suivantes.

1. Le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale

Les participants ont insisté sur le fait que ce droit inhérent n'est pas négociable et que l'objectif de l'autonomie gouvernementale doit être réalisé par la voie d'une entente fondée sur la consultation de la collectivité.

2. Valeurs

Les participants ont conclu que les valeurs que sont la guérison, le partage, la confiance, le souci et le respect d'autrui et la reconnaissance de la diversité sont essentielles à toute entente éventuelle. Ces valeurs devraient se traduire dans toute proposition de modification de la Constitution.

3. Structure

Les participants sont convenus que la réalisation de l'autonomie gouvernementale doit avoir la collectivité pour point de départ et que les anciens, les femmes et les jeunes doivent participer de plein droit au processus décisionnel.

4. Constitutionnalisation de l'autonomie gouvernementale

On affirme dans le rapport que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale doit être constitutionnalisé sans être défini, et même s'il manque des éléments aux modèles ou au processus. C'est au gouvernement que revient la responsabilité de négocier ce droit à la demande des collectivités.

5. L'autonomie gouvernementale dans les territoires

Les peuples autochtones doivent avoir la garantie qu'ils joueront une part active dans l'administration des affaires publiques. Un mécanisme devrait assurer qu'aucun afflux d'immigrants dans le Nord n'affaiblira le droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale, ni aucun autre droit ancestral.

6. Le rang de nation et la citoyenneté partagée

Les autochtones et leur rang de nations devraient être reconnus au même titre que les Canadiens d'origine anglaise et française. Ils se considèrent autochtones

avant d'être des Canadiens. La citoyenneté partagée ne devrait entraîner aucun conflit ni ingérence.

7. L'assise territoriale

Le gouvernement fédéral doit veiller à ce que l'assise territoriale nécessaire à l'exercice du droit à l'autonomie gouvernementale soit établie collectivement.

8. Ressources et financement

Il faut une assise plus solide, fondée sur un droit équitable aux ressources du territoire et non sur les paiements de transfert, pour financer les administrations gouvernementales autonomes.

9. Citoyenneté autochtone et solidarité

Les peuples autochtones devraient s'efforcer d'éliminer, dans toute la mesure du possible, les distinctions que les autres, notamment le gouvernement, font à leur endroit et les étiquettes qu'ils leur accolent. Ce sont eux qui doivent décider «qui ils sont» et «quels sont les membres de leur collectivité». Ceux-ci doivent concerter leurs efforts dans les situations où leurs intérêts coïncident.

10. Charte sociale

Une charte sociale devrait promouvoir et protéger les droits culturels et linguistiques. Elle devrait reprendre, et non remplacer, les relations de fiduciaire du gouvernement fédéral avec les peuples autochtones.

11. Représentation au sein des institutions

Aucune garantie de représentation juste et équitable ne devrait être nécessaire si les institutions sont conçues suivant les principes du respect.

12. Formule de modification

La création de toute nouvelle province ou le débordement de limites provinciales existantes dans les territoires doit protéger les peuples autochtones et l'autonomie gouvernementale. Tout changement aux territoires devrait répondre aux préoccupations des autochtones qui y habitent.

13. Consultation

Il est essentiel d'avoir un processus permanent de consultation des autochtones et de discussion avec eux si l'on veut que se règlent les questions qui les

intéressent. Ce processus ne devrait pas être assujetti aux calendriers des autres gouvernements.

▲ To the Source: First Nations Circle on the Constitution: Commissioners' Report

AUTEUR : Assemblée des premières nations
ANNÉE : 1992
AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations
SUJETS : Autonomie gouvernementale, Constitution
SUJETS SECONDAIRES : Droits, mise en oeuvre, structures et institutions
SOURCE : Organisme autochtone national

CONTEXTE

En août 1991, l'Assemblée des premières nations (APN) a constitué le First Nations Circle on the Constitution (FNCC), conférant aux commissaires le mandat d'entendre les préoccupations des autochtones touchant l'autonomie gouvernementale, la réforme constitutionnelle et d'autres questions les intéressant. Ces travaux se sont déroulés parallèlement aux audiences du gouvernement du Canada sur la Constitution. Les commissaires ont tenu 80 réunions et quatre assemblées constituantes auxquelles participaient des anciens, des jeunes, des femmes et des autochtones habitant à l'extérieur des réserves.

OBJET

Les commissaires avaient pour mandat de relever les préoccupations des autochtones. À partir de là, on devait ensuite informer autochtones et non-autochtones des principales questions auxquelles se heurtaient les premières nations. L'un des moyens employés à cette fin a été d'exposer les conclusions du FNCC au cours d'une séance d'une journée de la commission Beaudoin-Dobbie, qu'a retransmise la télévision nationale.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Toutes les grandes questions mentionnées dans le rapport sont tirées des échanges tenus au cours de ces réunions et des assemblées constituantes. Elles se répartissent en neuf catégories principales.

1. Questions socio-économiques

Les préoccupations des autochtones vivant dans des réserves comprennent le taux élevé de chômage, l'insalubrité des logements, les services de piètre qualité et le désespoir des jeunes, tandis que celles des autochtones vivant en dehors des réserves sont l'isolement, le racisme, la pauvreté et l'aliénation culturelle. Certains ont aussi mentionné les effets du pensionnat, de l'alcoolisme, des toxicomanies, de la criminalité et du SIDA sur les collectivités autochtones.

2. Langue, culture et spiritualité

Les principales préoccupations touchant la langue, la culture et la spiritualité étaient l'abandon de la langue, la perte de l'identité et des modes traditionnels d'intervention interpersonnelle, ainsi que les difficultés que cela suscite dans bien des collectivités. De façon générale, a-t-on dit, ce n'est qu'en recouvrant leur équilibre spirituel que les autochtones pourront briser le cercle de la pauvreté, de l'alcoolisme, des toxicomanies et du désespoir. Le retour à la langue et aux traditions et l'exercice d'une maîtrise accrue sur les systèmes judiciaire et scolaire sont considérés comme essentiels au rétablissement de cet équilibre.

3. Autonomie gouvernementale

D'après les participants, ils possèdent un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale du fait que leurs ancêtres n'ont jamais accepté de se laisser gouverner par les Européens. À leur avis, le gouvernement fédéral ne peut conférer l'autonomie gouvernementale parce que ce droit existe déjà; aussi, tout ce qu'il peut faire est d'en reconnaître l'existence. Comme on peut le voir dans le rapport, les personnes consultées étaient généralement d'accord avec le fait que l'autonomie gouvernementale ne peut prendre et ne prendra pas la même forme dans toutes les collectivités, et que chacune d'elles doit avoir la liberté de puiser dans ses propres atouts et traditions et disposer des pouvoirs et des ressources nécessaires à cette fin.

4. Le processus constitutionnel

Les réactions aux questions constitutionnelles ont été diverses. Certains participants ont réclamé le boycottage du processus constitutionnel, tandis

que d'autres croyaient simplement qu'il était hors de propos. La conclusion générale est cependant que, si un nouveau processus semblable doit être amorcé, il devra englober tous les intéressés et les premières nations devront faire front commun.

5. Financement

Cette question a suscité des manifestations de frustration. Pour certains, les réserves souffrent de sous-financement, problème qu'aggrave la politique gouvernementale consistant à établir les montants à leur verser en fonction du nombre de membres habitant sur place; à leur avis, cela les empêche de fournir des services à ceux qui habitent hors réserve sans priver les autres. Les participants estimaient en outre que l'ingérence gouvernementale se sentait à tous les niveaux de la gestion communautaire, à partir du choix des chefs jusque dans la répartition des fonds.

6. La *Loi sur les Indiens*

Les participants ont réclamé l'abrogation de la *Loi sur les Indiens* à cause des ingérences qu'elle a provoquées dans leur vie et des discordes qu'elle a engendrées au sein des collectivités autochtones. À leur avis, toute nouvelle loi devrait être rédigée et soumise à l'approbation des personnes directement visées.

7. Le Québec et la «société distincte»

La question de la séparation du Québec et de la société distincte a aussi été examinée. Les autochtones ont affirmé qu'ils seraient soumis à la population francophone et passeraient en fin de liste pour recevoir fonds et services si cette province se séparait du Canada. On était généralement d'accord pour dire que, si le Québec devenait indépendant, les premières nations de la province choisiraient de rester dans le Canada.

Les participants ont dit comprendre la volonté du Québec de préserver et de léguer ce qui est proprement québécois; cependant, toute définition de société distincte ferait des peuples autochtones une société plus distincte, à leur avis, que celle même du Québec. Cette affirmation se fonde sur l'idée qu'il y a plus de différence entre les langues, traditions et cultures autochtones, d'une part, et celles des francophones et des anglophones, d'autre part, qu'entre celles des francophones et celles des anglophones.

8. Le territoire et les traités

La perte du territoire a aussi été discutée au cours des consultations du FNCC. Les répondants ont manifesté frustration et colère à l'égard de la lenteur du gouvernement fédéral à régler les revendications territoriales, et à celui des problèmes que la pollution par le mercure et les vols militaires à basse altitude provoquent dans les collectivités autochtones.

Les autochtones ont souvent évoqué le non-respect des promesses faites par la Couronne aux premières nations dans les traités. À leur avis, les deux principales causes de la lenteur en de domaine sont les lois provinciales sur la chasse et la pêche et l'interprétation étroite des traités par le gouvernement fédéral.

9. Les préoccupations des anciens, des femmes et des jeunes

Les principales préoccupations de l'assemblée des anciens étaient les questions touchant les anciens combattants et les chefs autochtones. La gestion des réserves et des programmes et le fait que leurs chefs tenaient la politique gouvernementale en plus haute estime que les avis des anciens ont suscité du mécontentement.

Pour l'assemblée des femmes, les premières nations se sont laissé influencer par la croyance européenne que la femme doit être soumise, en grande partie à cause de la *Loi sur les Indiens* dans laquelle les droits et l'identité des femmes sont liés à leurs maris. On a exprimé l'espoir que la Charte mette fin à cette situation et permette aux autochtones de revenir au respect traditionnel de la femme.

À l'assemblée des jeunes, la maîtrise autochtone de l'éducation des Indiens était une question cruciale. De plus, on y a établi un lien direct entre la langue et l'équilibre spirituel.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations correspondent exactement aux problèmes relevés pendant les consultations. Le FNCC en a formulé plusieurs qu'il a regroupées sous les rubriques suivantes :

1. Autonomie gouvernementale

a) Le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale devrait être reconnu dans la Constitution et les premières nations devraient y être considérées comme des sociétés distinctes et séparées;

b) chaque première nation devrait déterminer le rythme de la mise en oeuvre de l'autonomie gouvernementale;

c) les arrangements financiers devraient se fonder sur le partage des ressources, les gouvernements des premières nations étant sur un pied d'égalité avec leurs pendants fédéral et provinciaux;

d) les injustices passées devraient être reconnues;

e) les premières nations devraient avoir leur propre système judiciaire, et leur langue et leur culture devraient être reconnues et protégées.

2. Relations intergouvernementales

a) Le Québec et les autres provinces devraient reconnaître l'intégrité des premières nations et aucun mégaprojet ne devrait être réalisé au Nouveau-Québec sans le consentement des collectivités autochtones touchées;

b) les premières nations devraient être indemnisées pour la perte de leurs droits de chasse et de pêche, occasionnée par la création de parcs et de réserves fauniques et par la location de terres publiques à des intérêts privés;

c) l'interprétation des traités devrait cesser de se faire unilatéralement, les traditions orales devraient être reconnues et tout nouveau traité devrait être rédigé dans la langue autochtone des intéressés;

d) un moratoire devrait être décrété immédiatement sur toutes les lois et politiques provinciales qui entravent et violent le plein exercice de leurs droits issus de traités, par les autochtones.

3. Les anciens, les femmes et les jeunes

a) Les anciens devraient assumer un rôle élargi dans le processus décisionnel, notamment en ce qui concerne l'environnement, l'éducation et les activités de guérison;

b) des mesures devraient être prises pour répondre aux besoins particuliers des anciens;

c) les femmes devraient prendre part à toutes les décisions, et l'égalité des sexes devrait être proclamée dans une charte autochtone des droits et libertés;

d) les droits issus de traités devraient s'appliquer indépendamment du lieu de résidence;

e) les étudiants autochtones devraient avoir le droit de recevoir, dans leur propre langue, un enseignement conforme à leur histoire et à leur culture;

f) les collectivités francophone, anglophone et autochtone devraient concerter leurs efforts pour résoudre les conflits.

▲ Towards Settlement of Our Rights

AUTEUR : Pacific Métis Federation
ANNÉE : 1992
AUTOCHTONES VISÉS : Métis
SUJETS : Autonomie gouvernementale, Constitution, relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones
SUJETS SECONDAIRES : Droits, compétences, documents, développement, participation à la vie politique, représentation
SOURCE : Organisme autochtone provincial

CONTEXTE

Ce document a été rédigé par la Pacific Métis Federation (PMF) en réaction aux négociations constitutionnelles de 1992.

OBJET

L'objet de ce rapport était d'évaluer les propositions fédérales renouvellement de la Constitution et d'exposer la position de la PMF sur les propositions relatives à l'Accord de Charlottetown.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

La PMF relate l'histoire des Métis et le rôle historique qu'ils ont joué dans l'édification du Canada. Elle expose en outre leur participation aux discussions constitutionnelles passées.

RECOMMANDATIONS

La PMF formule des recommandations sur quatre volets particuliers de l'Accord de Charlottetown : l'autonomie gouvernementale, la clause Canada, le Québec et la participation aux institutions politiques fédérales.

L'autonomie gouvernementale

1. Le droit inhérent des Métis à l'autonomie gouvernementale devrait être confirmé à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, de manière à être justiciable au plus tôt;

2. les paramètres de l'autonomie gouvernementale devraient comprendre les attributs fondamentaux de l'autonomie gouvernementale métisse, dont les gouvernements et institutions constitués démocratiquement et exerçant leur activité, l'acceptation de la primauté du droit et une charte métisse des droits et libertés à adjoindre à l'article 35;
3. un nouveau mécanisme de règlement des différends devrait être établi pour résoudre les conflits au niveau des compétences ou des lois;
4. il faudrait prévoir dans la Constitution un engagement à négocier une assise territoriale, les champs de compétence et les pouvoirs des administrations gouvernementales autonomes métisses, de même que des ententes en matière de financement et de partage des ressources;
5. la *Loi constitutionnelle de 1982* devrait être modifiée de manière à permettre la représentation des Métis dans le processus constitutionnel.

La clause Canada

6. La clause Canada devrait être modifiée de manière à renforcer l'interprétation des droits des Métis, dont le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale;
7. la clause Canada devrait être modifiée de manière à tenir compte de l'apport des Métis à l'édification du pays;
8. au moins une conférence constitutionnelle devrait être tenue sur les droits des femmes et les questions qui les touchent.

Le Québec

9. Le Québec devrait être reconnu comme société distincte;
10. aucun pouvoir fédéral ne devrait être cédé aux provinces, exception faite du Québec, tant que les champs de compétence des administrations gouvernementales métisses n'auront pas été définis.

Participation aux institutions politiques fédérales

11. Des sièges devraient être garantis au Sénat à l'égard des terres ancestrales des Métis;
12. la représentation des Métis au Parlement devraient être assurée.

Outre ce qui précède, la PMF recommande aussi que le gouvernement fédéral assume la responsabilité première que lui confère le paragraphe 91(24) à l'égard des Métis. Enfin, elle fait valoir la nécessité d'un mécanisme tripartite qui s'occuperait des questions constitutionnelles et autres intéressant ses membres.

1993

▲ The Métis Nation On The Move: Report on the Métis Nation's Constitutional Parallel Process

AUTEUR : Ralliement national des Métis

ANNÉE : 1993

AUTOCHTONES VISÉS : Métis

SUJETS : Autonomie gouvernementale, Constitution, relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones

SUJETS SECONDAIRES : Droits, compétences, structures et institutions, responsabilités de fiduciaire du fédéral, participation à la vie politique, représentation

SOURCE : Organisme autochtone national

CONTEXTE

Ce document est le fruit de la consultation des communautés métisses sur les questions entourant le processus de renouveau constitutionnel et sur le meilleur moyen de constitutionnaliser les droits des Métis. Ce sont les associations membres du Ralliement national des Métis (RNM) qui ont mené ces consultations au Manitoba (Manitoba Métis Federation), en Alberta (Métis Nation of Alberta), en Saskatchewan (Saskatchewan Métis Society) et en Colombie-Britannique (Pacific Métis Federation). De plus, la Métis Nation of the Northwest Territories et l'Ontario Métis and Aboriginal Association ont fourni un précieux apport à l'élaboration de la position du RNM.

OBJET

L'objet de ce rapport était de compiler les vues de chaque organisme membre du Ralliement national des Métis, des femmes métisses et des Métis des Territoires du Nord-Ouest et de l'Ontario, de manière à pouvoir esquisser les aspirations de cette nation sur le plan constitutionnel.

QUESTIONS ET CONCLUSIONS

Le rapport comprend sept parties qui énoncent chacune l'histoire, la position fédérale et les résultats des consultations touchant les questions à l'étude.

1. L'identité, l'histoire et la culture métisses

Le rapport brosse un tableau historique de la nation métisse au Canada, faisant valoir la nécessité de reconnaître dans la Constitution l'identité des Métis et leur apport historique à l'édification du pays. La situation marginale des Métis, dépossédés de leurs terres, est attribuée principalement au refus de les reconnaître comme un peuple autochtone distinct. Les auteurs du rapport font état d'un appui à l'égard de la constitutionnalisation de la clause Canada, celui-ci étant toutefois conditionnel au renforcement des droits des Métis. Selon nombre de participants, il faudrait en outre procéder de quelque manière au recensement et à l'enregistrement des Métis afin d'en déterminer le nombre.

2. Les terres des Métis

Le rapport expose la position prise en 1981 par le gouvernement, à savoir que les Métis n'ont aucun titre ancestral à l'extérieur des Territoires du Nord-Ouest, ce qui a suscité des tensions. Leur reconnaissance à titre de peuple autochtone a assujetti leurs revendications territoriales à la notion générale du titre ancestral, mais le gouvernement fédéral a institué un mécanisme de mise en oeuvre des droits territoriaux des peuples autochtones, à l'exclusion des Métis. Les consultations ont révélé à quel point l'établissement d'une assise territoriale était important pour la nation métisse.

3. Constitutionnalisation de l'autonomie gouvernementale métisse

Les auteurs du rapport font des associations métisses les embryons des administrations gouvernementales autonomes de cette nation; cependant, on craint que l'absence de pouvoirs juridiques et le manque de ressources n'étiolent fortement ces associations. Se fondant sur les résultats des consultations, les auteurs affirment que les Métis veulent la reconnaissance de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, mais qu'ils ne souhaitent pas la souveraineté à l'extérieur du Canada. Ces dispositions vaudraient pour tous les Métis dépourvus de terres qui choisiraient de s'y soumettre, mais elles s'appliqueraient uniquement à un éventail bien défini de questions. Dans cette optique, les auteurs font de l'autonomie gouvernementale une variante élargie du fédéralisme.

4. Le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*

Pour les auteurs du rapport, le gouvernement fédéral a négligé sa responsabilité de régler les différends territoriaux et de fournir des services particuliers aux Métis. Certains d'entre eux sont en outre frustrés de voir qu'il a éludé ses responsabilités à l'égard des services auxquels ces derniers ont droit. Le

règlement de ce problème de compétence serait l'un des principaux objectifs de la nation métisse sur la scène constitutionnelle.

5. La participation des Métis aux institutions parlementaires

L'une des constatations énoncée dans le rapport est qu'il n'y a eu, d'élus à la Chambre des communes depuis la Confédération, que trois Métis habitant au sud du soixantième parallèle, et qu'aucun n'a jamais été nommé au Sénat. Les personnes consultées se sont dites très favorables à une représentation garantie des Métis.

6. Processus constitutionnel permanent

Les personnes consultées ont fait bon accueil au principe de la représentation des autochtones, affirmant toutefois que seuls les Métis peuvent veiller aux intérêts de leur nation, ce qui obligerait à prévoir pour eux des représentants distincts de ceux des autres peuples autochtones.

7. La répartition des pouvoirs

Les Métis se sont dits très inquiets de la délégation de certains pouvoirs qui est prévue dans les propositions constitutionnelles fédérales. Ils tiennent à ce que leurs intérêts soient protégés dans l'éventualité d'une délégation de responsabilités administratives à un autre ordre de gouvernement.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations formulées dans le rapport reprennent les mêmes rubriques que ci-dessus.

1. L'identité et la culture métisses

Il est recommandé dans le rapport de reconnaître dans la Constitution l'apport des Métis, le droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale et celui des Métis à déterminer eux-mêmes ceux qui font partie de leur peuple.

2. Les terres des Métis

On y recommande aussi que soit traitée à part la constitutionnalisation du droit inhérent des Métis à posséder des terres et une assise territoriale.

3. Constitutionnalisation de l'autonomie gouvernementale métisse

Il est recommandé dans le rapport de confirmer explicitement dans la Constitution le droit inhérent des Métis à l'autonomie gouvernementale, et d'y inclure la liste des domaines de compétence de leurs administrations autonomes. On y recommande en outre que les différends entre gouvernements soient réglés par un tribunal distinct composé d'un Métis, d'un fonctionnaire et d'un président désigné par ceux-ci. Même si les Métis ne s'opposent pas à l'application de la Charte, l'adoption d'une charte qui leur serait propre est recommandée dans le rapport.

4. Le paragraphe 91(24)

La nation métisse appuie l'attribution, au gouvernement fédéral, de la compétence et de la responsabilité à son égard, et elle recommande l'établissement d'un mécanisme bilatéral de négociation visant à régler les revendications territoriales et diverses autres questions, dont celle du recensement.

5. La participation des Métis aux institutions parlementaires

Il est recommandé dans le rapport de modifier la Constitution de manière à garantir la représentation des Métis, mais aussi à permettre le chevauchement des limites des provinces par les circonscriptions électorales métisses.

6. Processus constitutionnel permanent

Les Métis sont favorables à un processus constitutionnel permanent, et ils recommandent la tenue annuelle de conférences auxquelles ils participeraient de plein droit.

7. La répartition des pouvoirs

Toute répartition des pouvoirs, recommande-t-on dans le rapport, devrait reconnaître un troisième ordre de gouvernement – les administrations autochtones autonomes – et toute cession de champs de compétence touchant la nation métisse devrait être assujettie à l'assentiment de celle-ci, dans la mesure où elle aurait sur elle une incidence.

Index des auteurs

ORGANISMES FÉDÉRAUX

Advisory Commission on the Development of Government in the Northwest Territories 3

Affaires indiennes et du Nord Canada 8, 14, 24, 44, 59, 63, 66, 109, 123, 128, 131, 158, 162, 178

Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry 181

Bain, Dr Harry 142

Barber, Lloyd 30, 43

Berger, le juge Thomas R. 33, 55

Bureau du Conseil privé 18, 43

Carrothers, A.W.R. 3

Comité national mixte sur l'éducation des autochtones pour la prévention du SIDA 167

Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord 19, 113

Comité permanent des affaires autochtones 70, 156, 171, 176, 206

Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens 82, 86

Commission canadienne des droits de la personne 164

Commission consultative sur la consultation sanitaire avec les Indiens et les Inuit 55

Commission crie naskapie 116, 195

Commission d'enquête sur certaines questions liées à la bande indienne de Westbank 135

Commission de réforme du droit du Canada 199

Commission des revendications des Indiens 26, 30

Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis 192

Commission royale sur les phoques et l'industrie de la chasse au phoque au Canada 119

Commission sur la politique des pêches du Pacifique 73

Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme 126

Conseil de recherches en sciences humaines 80

Coolican, Murray 103

Coopers & Lybrand 82

Drury, l'hon. C.M. 49

Emploi et Immigration Canada 185

Enquête sur le pipeline de la route de l'Alaska 38

Enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie 33

Gendarmerie royale du Canada 151
Groupe d'étude national sur le suicide au Canada 133
Groupe d'étude Scott-McKay-Bain sur les services de santé dans le district de Sioux Lookout 142
Groupe d'étude de la conservation de l'environnement du Nord 94
Groupe d'étude de la politique des revendications globales 103
Groupe d'étude sur les autochtones au sein du régime correctionnel fédéral 146
Groupe de travail chargé de l'examen des programmes 100
Groupe de travail mixte de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et de la Native Women's Association of Canada 60
Groupe de travail Neilsen 100
Groupe de travail sur l'emploi et la formation des autochtones 185
Groupe de travail sur le développement économique des Indiens 123
Groupe de travail sur le développement économique des femmes autochtones 106
Groupe de travail sur le maintien de l'ordre dans les réserves 24
Groupe de travail sur les femmes purgeant une peine fédérale 181
Groupe de travail sur les jeux dans les réserves 128
Groupe de travail sur les questions autochtones 80
Groupe de travail sur les services à l'enfance et à la famille 131
Hall, John E. 135
Hawthorn, H.B. 8
Head, R.H.D. 151
Holmes, Joan 126
Hughes, Ken 171, 176, 206
Lortie, Pierre 192
Lysyk, Kenneth M. 38
Malouf, l'hon. Albert 119
McKay, Wally 142
Nutting, S.C.H. 24
Overend, Neil 128
Paul, le juge Réjean 116, 195
Pearse, Peter H. 73
Penner, Keith 70, 86
Reiber, Jesse 44
Reimer, John 156
Représentant spécial pour l'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest, C.M. Drury 49
Richard, Mary 106

Santé et Bien-être social Canada 167
Scott, M^gr Edward 142
Service correctionnel du Canada 181
Société canadienne d'hypothèques et de logement 208
Solliciteur général du Canada 28, 146
Syer-Solush, Diane 133
Tait, John 63

ORGANISATIONS AUTOCHTONES

Alberta Federation of Métis Settlement Associations 309
Alliance des nations des Prairies assujetties à des traités 283
Anderson, Fred 346
Anderson, Pat 248
Assemblée des premières nations 317, 333, 374, 395
Assembly of Manitoba Chiefs 338
Association des femmes autochtones de l'Ontario 270, 324
Association des femmes métisses du Manitoba 382
Association des Métis et des Indiens non inscrits d'Ontario 281, 289
Association des pêcheurs autochtones 330
Association nationale des centres d'amitié 292
Association of Métis and Non-Status Indians of Saskatchewan 257, 278
Atlantic First People's Constitutional Forum 386
Brascoupé, Pat 380
Comité national du développement socio-économique des Indiens 246
Commission d'enquête sur la Constitution 380
Commission d'enquête sur le crime et l'administration de la justice touchant les Métis et les Indiens non inscrits 240
Commission nationale d'enquête sur la santé des Indiens 253
Conference on Women and Development 340
Conseil de bande de Conne River 248
Conseil des Atikamekw et des Montagnais 356
Conseil des Indiens du Yukon 226, 312, 359, 391
Conseil national des autochtones du Canada 349
Daniels, Harry M. 240, 259
Dunn, Martin 380
Federation of Saskatchewan Indian Nations 233, 236, 244, 299
Fraternité des Indiens du Canada 223

Gabriel Dumont Institute of Native Studies and Applied Research 361
Giard, Huguette 248
Indian and Inuit Support Group of Newfoundland and Labrador 264
Indian Association of Alberta 215, 233
Manitoba Indian Brotherhood 219, 230, 233
Manitoba Métis Federation 275
Manitoba Métis Senate Commission 369
Maritime Aboriginal Peoples Council 297
Martin, Theresa 336
Metis Association of the Northwest Territories 313
Métis and Non-Status Indian Constitution Review 259
Métis Children's Services Society 346
Métis Nation of Alberta 346, 372
Métis Nation–Northwest Territories 391
Métis Society of Saskatchewan 365
Nation dénée 285, 313
National Treaty Conference 384
Native Brotherhood of British Columbia 330
Native Council of Nova Scotia 336
Native Counselling Services of Alberta 295
Native Women's Association of the Northwest Territories 313
Native Women's Association of Canada 60
New Brunswick Aboriginal Peoples Council 327, 389
Nova Scotia Native Women's Association 305
Ontario Native Council on Justice 351
Pacific Métis Federation 400
Palakkamanil, Thomas M. 313
Pauktuutit 344
Pettifer, Carolyn 346
Programme de développement en matière de santé de la FIC 253
Ralliement national des Métis 361, 402
Sanders, Douglas 248
Société Makivik 272
Sorbey, Katherine 386
Union of British Columbia Indian Chiefs 250, 322
Wetzel, Jerry 248
White, Pamela 248
Yukon Aboriginal Languages Conference 377

Index thématique

Aménagement et gestion du territoire 63, 94, 109, 113, 135, 164, 206, 219, 272, 275, 309, 340

Anciens 43, 299

Appartenance 70, 126, 158, 259, 305, 365, 369

Autochtones citadins 164

Autonomie gouvernementale 8, 49, 66, 82, 86, 109, 116, 128, 135, 164, 171, 178, 219, 236, 250, 266, 275, 285, 309, 322, 351, 356, 359, 365, 372, 380, 382, 384, 386, 389, 391, 395, 400, 402

Chasse/piégeage/cueillette 94, 113, 119, 233, 312

Communications 3, 259, 377

Compétences 8, 44, 86, 100, 128, 135, 151, 195, 236, 250, 266, 283, 359, 372, 382, 400, 402

Constitution 3, 49, 86, 171, 250, 259, 266, 270, 275, 285, 297, 322, 356, 359, 365, 369, 372, 380, 384, 386, 389, 391, 395, 400, 402

Culture 176, 259, 324

Développement économique 3, 8, 33, 38, 63, 106, 119, 123, 128, 135, 164, 246, 250, 259, 266, 272, 275, 281, 312, 313, 340, 365, 369, 372, 380, 384, 386, 389, 391, 400

Développement social 3, 33, 38, 63, 272, 312, 313, 324, 327, 333, 349

Droits 44, 86, 236, 250, 266, 270, 275, 322, 356, 372, 380, 384, 386, 389, 391, 395, 400, 402

Droits fonciers issus de traités 26, 30, 66, 109, 164, 178, 195, 206, 219, 244, 257, 259, 283, 384, 386

Éducation 19, 63, 156, 164, 176, 185, 195, 223, 230, 259, 272, 289, 317, 333, 349, 361

Emploi 60, 106, 119, 123, 185, 246, 330

Environnement 33, 49, 94, 113, 272

Famille 131, 259, 295, 313, 324, 346

Femmes 60, 70, 106, 126, 158, 181, 270, 305, 340, 344, 382

Financement 19, 82, 128, 176, 195, 223, 253, 275, 317

Fiscalité 128, 275

Forêts 94

Formation et perfectionnement 106, 185

Garderies 19, 223, 313, 333, 349

Jeunesse 131, 167
Justice 24, 28, 63, 146, 151, 162, 181, 199, 240, 259, 272, 324, 338, 351

Langue 176, 259, 361, 374, 377
Législation 14, 70, 135, 158, 195, 257, 309
Logement 208, 327

Nord 3, 33, 38, 94, 266, 285
Orientations 8, 14, 66, 86, 100, 109, 135, 158, 171, 185, 215, 219, 250

Pêches 73, 94, 233, 330
Programmes et services 14, 100, 164, 281, 336, 349, 389
Protection de l'enfance 131, 259, 313, 324, 346, 349

Racisme et discrimination 60, 105, 151, 185, 230, 299
Radiodiffusion 192
Relations fédérales-autochtones 8, 14, 44, 63, 66, 82, 86, 100, 109, 116, 126, 135, 151, 158, 164, 171, 178, 185, 192, 195, 206, 215, 219, 236, 250, 257, 259, 283, 322, 384, 386, 400, 402
Relations interculturelles 80, 151, 230, 299
Relations intergouvermentales 73, 100, 128, 259
Relations provinciales/territoriales-autochtones 8, 14, 66, 100, 109, 164, 195, 206, 215, 257, 259, 297, 309, 356
Responsabilités de fiduciaire du fédéral 44, 66, 82, 86, 100, 109, 135, 158, 195, 215, 219, 236, 250, 257, 283, 322, 386, 402
Ressources 33, 38, 49, 94, 109, 113, 119, 233, 257, 259, 272, 312, 330, 356
Revendications 26, 30, 33, 38, 43, 59, 66, 103, 109, 164, 178, 195, 206, 226, 244, 248, 250, 257, 259, 264, 272, 278, 283, 356, 359, 384

Santé 55, 133, 142, 164, 167, 253, 292, 299, 324, 336, 344
Santé mentale 133, 142, 324
Services et infrastructures communautaires 55, 131, 208, 272, 327
Structures et institutions 8, 14, 43, 66, 80, 82, 86, 109, 116, 135, 158, 171, 178, 185, 219, 266, 272, 281, 285, 297, 309, 317, 351, 356, 359, 365, 372, 384, 386, 391, 395, 402
Suicide 133, 299

Toxicomanies 292, 299, 324, 336, 344
Transports 3, 192
Traités 66, 86, 109, 171, 178, 195, 206, 215, 219, 236, 250, 257, 283, 384, 386

Vie politique 49, 67, 126 158, 192, 266, 270, 285, 297, 340, 365, 369, 382, 400, 402
Violence familiale 131, 295, 324

Pour plus de renseignements :
Commission royale
sur les peuples autochtones
C.P. 1993, succursale B
Ottawa (Ontario)
K1P 1B2
Téléphone : (613) 943-2075
Télécopieur : (613) 943-0304

Appels sans frais :
1-800-363-8235 (anglais, français, chipewyan)
1-800-387-2148 (cri, inuktitut, ojibwa)

National Library of Canada
Bibliothèque nationale du Canada
3 3286 50422 1140

ISBN 0-660-94472-3
9 780660 944722

langue autochtone dans les journaux et revues autochtones des diverses localités.

RECOMMANDATIONS

Le Groupe de travail sur les questions autochtones a fait quatre recommandations au CRSH :

1. Approuver en principe l'instauration d'un nouveau programme stratégique de subventions à l'appui de la recherche axée sur la collectivité sur les questions autochtones.
2. Offrir trois types de financement : des fonds de démarrage, des subventions pour projets de recherche spéciaux et des subventions pour la tenue d'ateliers.
3. Créer un comité de sélection national de 12 à 14 membres dont la majorité serait d'origine autochtone, tous étant choisis dans les six régions du pays : Atlantique, Québec, Ontario, Prairies, Colombie-Britannique, Nord.
4. Demander au groupe de travail d'élaborer un guide à l'intention des personnes sollicitant une subvention afin d'énoncer les modalités des nouveaux programmes, le tout assorti de formulaires de demande et d'un projet de plan de communications, afin que le Conseil puisse les examiner.

▲ Federal Expenditures and Mechanisms for their Transfer to Indians

---

AUTEUR : Coopers & Lybrand, pour le Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens

ANNÉE : 1983

AUTOCHTONES VISÉS : Premières nations

SUJETS : Dispositions et responsabilités financières, finances publiques, autonomie gouvernementale, relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones

SUJETS SECONDAIRES : Dispositions financières et mécanismes financiers, gestion des finances, responsabilités de fiduciaire du fédéral, institutions, structures et processus de négociation

SOURCE : Comité de la Chambre des communes